المكتبه الاداريه



الإدارة العامة

الدكتور
علي الشرقاوي

الدكتور
محمد سعيد سلطان

١٩٩٣



اهداءات ١٩٩٨
مؤسسة الأهرام للنشر والتوزيع
القاهرة

الإدارة العامة

الدكتور
علي الشرقاوي

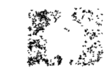
الدكتور
محمد سعيد سلطان

كلية التجارة
جامعتي الاسكندرية وبيروت العربية



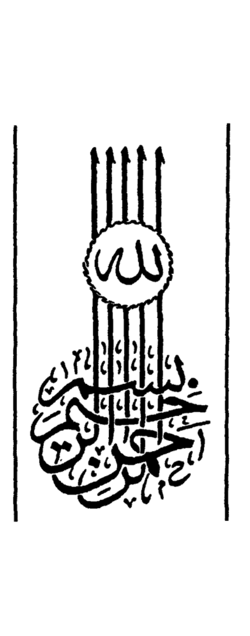
الدار الجامعية

الدار الجامعية



بيروت - تجاه جامعة بيروت العربية - شارع عفيف الطيبي - بناية البعلبكي - الطابق الرابع

تلفون : ٣١٦٣٦٦/٣١٧١١٨ ص. ب : ٩٣٣٢ برقياً : ميمكاوي تلكس : MAKAWI 43968 LE


بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

إلى القارىء العزيز
أهدي هذا الكتاب

مقدمة

يقدم هذا الكتاب موضوعات الإدارة العامة من منظور إداري حديث إلى كل المهتمين بدراسة الكيفية التي يتم بها تحليل الأدوار والوظائف التي تقوم بها المنظمات العامة في إطار الظروف البيئية والسياقية المعاصرة. وقد قصد به عرض المفاهيم والأساليب والطرق التي تساعد الدارسين والباحثين في حقل الإدارة بصفة عامة، والإدارة العامة بصفة خاصة على تكوين خلفية علمية، وبناء مهارة تحليلية لفهم وتفسير أثر الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على طرق توجيه الأنشطة والمهام التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في الدولة الحديثة.

وقد كان الدافع الرئيسي وراء الهدف من تقديم هذا الكتاب هو الابتعاد عن المعالجة التقليدية لموضوعات الإدارة العامة التي تركز أساساً على استخدام عناصر العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة في تحليل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية للأجهزة الحكومية، الأمر الذي أدى في الكثير من الحالات إلى غموض المفاهيم الاصطلاحية المعروضة، وخلط المناهج العلمية المستخدمة، والجزئية في تحليل القضايا المثارة، وفقدان الغايات والمقاصد المرجوة.

لذلك تم عرض الموضوعات التي احتواه هذا الكتاب بأسلوب مبسط

يساعد القارىء على متابعة مدلولات المفاهيم الإدارية ومصادرها، كما روعي في هذا العرض استخدام منهج تحليلي كلي وجزئي حديث يظهر العناصر التي ينبغي أن تتناولها دراسة الإدارة العامة بجانبيها التنظيري والتطبيقي، كما يظهر علاقة هذه العناصر ببعضها البعض، ويبين صلات التأثير والتأثر بينها وبين البيئة والسياق الذي تعمل فيه.

ويتكون الجزء الأول من هذا الكتاب من ثلاثة عشر فصلاً موزعة في أربعة أبواب يتناول الباب الأول ظاهرة التجمعات الإنسانية، وأهمية الإدارة العامة، وتعريفها. أما الباب الثاني فيتناول علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى ومداخل دراسة الإدارة العامة، ويعرض الباب الثالث لنظريات الإدارة العامة، فيقسمها إلى ثلاثة نظريات شائعة هي نظرية الدولة، النظرية البيروقراطية والنظرية البيئية، كما يقدم نموذجاً تحليلياً لمعالجة القضايا العملية للإدارة العامة. وفي الباب الرابع تم الربط بين عناصر البيئة والسياق التنظيمي للإدارة العامة كما تظهر في الكتابات الحديثة التي تناولت هذا الموضوع. وفي الباب الأخير تم عرض الكيفية التي تتأثر بها الأبنية التنظيمية وعناصر العمليات الإدارية من تخطيط ورقابة بالظروف البيئية والسياقية المحيطة بها.

والله الموفق

بيروت كانون الثاني ١٩٩٣ — المؤلفان

الجزء الأول (*)

(*) كتب هـذا الجزء الـدكتور على الشـرقاوي.

الباب الأول

ماهية الإدارة العامة

الفصل الأول : التجمعات الإنسانية .
الفصل الثاني : أهمية الإدارة العامة .
الفصل الثالث: تعريف الإدارة العامة .

الفصل الأول

التجمعات الإنسانية

١ ـ ظاهرة التجمعات الإنسانية.
٢ ـ دور الإدارة في توجيه التجمعات الإنسانية.
٣ ـ دور النظم في تشكيل التجمعات الإنسانية.

ظاهرة التجمعات الإنسانية

يؤمن كل واحد منا ـ بصرف النظر عن العقيدة الدينية أو المذهب السياسي، أو الانتماء الوطني ـ أن الله قد خلق الإنسان، وأسكنه الأرض ليعمرها، وأنعم عليه بفيض من الموارد الطبيعية في الأرض وفي البحر وفي الجو، وزوده بالقدرة العقلية لكي يتمكن من استغلالها لإشباع حاجاته[1].

ولا شك أن الإنسان قد أدرك بفطنته ووعيه أن استغلال الموارد الطبيعية لا يتم بطريقة تلقائية، وإنما يحتاج إلى علاقات تبادلية يلعب فيها الجهد الفردي والجماعي دوراً هاماً في تحقيق الاستغلال الأمثل لهذه الموارد، وفي اقتسام نتائجه. كما تأكد للإنسان من خلال تجاربه الممتدة عبر تاريخه الطويل، ومن خلال ممارساته العملية، أن السبيل الوحيد للتنسيق بين الجهد الفردي والجهد الجماعي هو إقامة المنظمات المختلفة وإدارة الموارد الطبيعية المتاحة، على نحو يضمن له إشباع الحاجات بفعالية، مع المحافظة على سلوكيات الإداء الجماعي عند مستويات ملائمة من الرشد والعدالة.

إن القدرات الإنسانية على إقامة المنظمات وإدارتها مردها إلى ثلاثة خصائص يتميز بها الإنسان عن غيره من المخلوقات وهي:

١ ـ إن الإنسان حيوان إجتماعي بطبعه.

٢ ـ إن الإنسان مخلوق أناني في طموحاته

٣ ـ إن الإنسان كائن هادف في سلوكه.

١ ـ الإنسان حيوان اجتماعي بطبعه:

إن العبارة التي تصف الإنسان بأنه حيوان اجتماعي قد تبدو غريبة للرجل العادي، ولكنها تلقى القبول العام كمعيار لتصنيف سلوك الكائنات الطبيعية لدى علماء الاجتماعي والنفس والأجناس وغيرهم[٢]. إن أهمية هـذه العبارة لعلماء الإدارة والتنظيم ـ خاصة هؤلاء ذوي الإنتماءات السلوكية ـ تأتي من كونها تنطوي على مضمون سلوكي،له أثره على تكوين ونمو وتطبيق العديد من المفاهيم والمبادىء والنماذج الإدارية والتنظيمية وعلى نشاط وأداء الجماعات بصفة عامة[٣] ـ فتقسيم العمل، والتعاون، والتفاعل، والدوافع، والقيم، والعادات وغيرها، هي مفاهيم ذات دلالة سلوكية لعلماء الإدارة، يستخدمونها كوسائل لضبط وتنظيم وإدارة السلوك. وهذه المفاهيم السلوكية لا معنى لها ولا نفع منها، إلا في دراسة التجمعات الإنسانية. فالقدرات الإنسانية متفاوتة في درجاتها، لذلك لا يمكن توظيفها بفعالية إلا في مجالات محددة من مجالات عمل الجماعة. كما أن الإنسان ـ شأنه في ذلك شأن أعضاء الجماعة ـ لا بد وأن يدخل في علاقات تعاونية مع غيره من الأعضاء، حتى يتمكن من إشباع حاجاته، ليس فقط تلك الحاجات المادية، ولكن أيضاً حاجاته الاجتماعية والنفسية. وهذا الإشباع يدفعه إلى التفاعل بجهوده وبمشاعره وبميوله مع جهود ومشاعر غيره من أعضاء الجماعة، وإن تفاعل الجماعة هذا يحدد له قواعد السلوك المتحضر،وذلك من خلال ما تقيمه له من قيم وأعراف وتقاليد. وهكذا يستخدم الإنسان هذه المفاهيم والقواعد والنماذج لضبط وتوجيه دوافعه، لكي تنتقل به من السلوك العدواني الذي فطر عليه كحيوان إلى السلوك التعاوني الذي تفرضه عليه مفاهيم وقواعد ونماذج السلوك التي تحددها له التجمعات الإنسانية وضوابطها[٤].

٢ ـ الإنسان حيوان أناني في طموحاته:

يقول علماء النفس الاجتماعي إن الإنسان هو حيوان أناني ،وأن طموحاته غير محدودة. وهذه الحقيقة يمكن التدليل عليها من تواضع قدراته ومن عجزه

عن تلبية احتياجاته، ما لم يتم ترتيبها وفقاً لأهميتها، ثم تلبيتها بطريقة متتابعة وتبادلية[٥]. ويعتمد الإنسان في تلبية احتياجاته على قدراته النسبية التي تجعله يقيم العلاقات بينه وبين غيره من بني الإنسان لتبادل المصالح. فالمزايا النسبية التي يتمتع بها الإنسان على غيره من بني الإنسان تقوي لديه الميل نحو التخصص،والتميز في مجالات محددة. وهذا التخصص والتميز يدفعه إلى الإعتراف بتخصص الغير، وتميزه في مجال أو مجالات أخرى يحتاج هو إليها. ورغم أن الإنسان يمكنه أن يظهر الحد الأقصى من قدراته عندما يتخصص أو يتميز، إلا أن هناك قيوداً على قدراته المادية والفكرية. وهذه القيود ـ التي قد لايعترف بها علانية ـ تدفعه إلى تخفيض طموحاته، فيقبل الحصول على بعض الأشياء، والتنازل عن أشياء أخرى مقابلها. وهذا التنازل الذي يقبله الإنسان هو الذي يعد مسئولاً عن حالة انتقال الإنسان من روح الأنانية التي فطر عليها إلى روح التبادلية التي تفرضها عليه قدراته النسبية.

٣ ـ الإنسان حيوان هادف في سلوكه:

يسعى الإنسان في كل بقعة من بقاع الأرض إلى تلبية رغباته المادية وغير المادية. فهو يحتاج إلى المأكل والمشرب، كما يحتاج إلى الإحساس بالإنتماء والأمن الاجتماعي، بإقامة العلاقات الأسرية والإجتماعية، بالإضافة إلى الاعتراف بكيانه المتميز والمُستقل في محيط الجماعة. وهو لذلك يبتكر الأدوات والوسائل التي تساعده على تلبية رغباته واحتياجاته، ومن الطبيعي أن تتوافق طبيعة الأدوات والوسائل مع طبيعة الرغبات والحاجات. فعندما تكون رغبات وحاجات الإنسان بسيطة، فإنها تتطلب منه وسائل بسيطة لإشباعها، وعندما تتعقد هذه الرغبات والحاجات، فإنها تتطلب منه وسائل معقدة لإشباعها. وسواء أكانت الرغبات والحاجات بسيطة أم معقدة، فهي تمثل الدافع الرئيسي لسلوك الإنسان[٦].

ففي محاولته لإشباع هذه الرغبات والحاجات تحركه دوافعه الشخصية، والتي قد لا تتفق مع دوافع غيره من بني الإنسان وإنما قد تتصادم أو تتناقض،

لذلك يظهر نوعين رئيسيين من السلوك، أحدهما معقداً ورشيداً، والآخر بسيطاً وطائشاً. والسلوك الرشيد هو الذي تتوافق فيه الرغبات والحاجات مع الوسائل؛ ولا تتصادم أو تتناقض معها، ويحتاج الإنسان إلى تشجيعه للإستمرار فيه. أما السلوك الطائش فهو الذي لا تتوافق فيه الرغبات والحاجات مع الوسائل وتتصادم أو تتناقض معها، وبذلك يصبح سلوكاً طائشاً ويحتاج الإنسان إلى تقويمه. إن الوسيلة الوحيدة لتشجيع السلوك الرشيد والحد من السلوك الطائش، هي وضع الضوابط الاجتماعية والتنظيمية التي تضمن للإنسان تحقيق أهدافه بالقدر الذي تتوافق فيه الحاجات مع الوسائل بحيث لا تتصادم أو تتناقض أهدافه مع أهداف الجماعة التي ينتمي إليها.

وعلى الرغم من الميول الطبيعية لدى الإنسان نحو التجمعات، مدفوعاً في ذلك برغبته في التعاون، وفي التميز أو التخصص والرشد، إلا أن نتائج هذه الميول لا تخلو من الآثار السلوكية الجانبية(٧). فالجهود الإنسانية المتعاونة والمتخصصة أو المتميزة والرشيدة تخلق نوعاً من الصراع بين أطرافها والذي قد يتخذ شكلاً ظاهراً أو ضمنياً(٨). كما أن هذا الصراع له نتائج سلوكية تؤثر على الأداء والتي قد تجعله نافعاً أو ضاراً. ولكنه في النهاية يؤدي إلى إشباع بعض الحاجات والتي قد تكون فردية أو جماعية.

إن وجود النتائج السلوكية الإيجابية والسلبية للتجمعات الإنسانية واستمرار تواجدها، دفع الإنسان إلى البحث على طرق وأدوات تساعده على الحد من الآثار الضارة التي تسببها، وتطوير الوسائل التي تساعد على زيادة فعاليتها. إن أهم هذه الطرق والوسائل هي التنظيم والإدارة.

دور الإدارة في توجيه التجمعات الإنسانية

رغم أن الإدارة كظاهرة اجتماعية قد تطورت خلال مراحل عمرها ـ تارة بطفرات سريعة وتارة أخرى بطفرات بطيئة، حتى أصبحت على ما هي عليه

كتخصص مهني معترف به، وله مكانته وقوته وتأثيره ـ إلا أن ظهورها كجهد إنساني منظم تلازم مع ظهور التجمعات الإنسانية المنظمة. فمنذ أن تحول الإنسان من حياة الترحال والطواف، بغية الصيد وجمع الثمار، إلى حياة الاستقرار بصفة منتظمة، ظهرت الحاجة إلى الإدارة، تولاها أولاً رؤساء القبائل والقساوسة والملوك والأمراء، ثم بعد ذلك الوزراء ومعاونيهم، يقبضون على زمام السلطة والثروة من خلال الأجهزة السياسية والعسكرية والاجتماعية[٩]. ولقد كان هذا التطور وليداً للحاجة إلى التحول من السلوك العدواني، والأناني، والطائش الذي اتصفت به التجمعات الإنسانية البدائية إلى السلوك التعاوني، والتفاعلي، والرشيد الذي تتصف به التجمعات الإنسانية المتحضرة.

ولا شك أن تحولاً كهذا ما كان له أن يحدث بطريقة تلقائية، وإنما يمكن أن يتحقق كنتيجة لمجهودات إدارة منظمة. فمخاطر العدوان الخارجي والداخلي على الجماعة عالية، وينبغي أن يتم درؤها بطريقة تعاونية، وأطراف الجماعة متعددة ومتشابكة المصالح، وينبغي تنظيم سبل تفاعلها وتعاملها، والمطالب والحاجات غير متناهية، وينبغي ترشيد سبل إشباعها. وتبدو صعوبات تحقيق هذا التحول المتعدد الأطراف والمتشعب الأبعاد، إزاء ما يكون هناك من إختلافات وتباين في القدرات، وإزاء ما يكون هناك من تنوع وتعدد في الأهداف والمطالب، وإزاء ما يكون هناك من ندرة في الموارد المتاحة، الأمر الذي يخلق المزيد من الصعوبات أمام الإدارة تتمثل في ظهور حالات الصراع، والتحزب أو التعصب، والإسراف، وينتهي الحال ـ إذا ترك دون توجيه وتنظيم ـ إلى حالة من الفوضى الاجتماعية، ورغم أن سلوكيات الصراع، والتحزب أو التعصب، والإسراف من السلوكيات المصاحبة لنشاط وأداء التجمعات الإنسانية، والتي لا يمكن القضاء عليها بالكامل[١٠]، إلا أن الإدارة بكفاءتها وأساليبها يمكن أن تحولها إلى سلوكيات تهدف إلى ضمان الجماعة،وتوفر لها عوامل وظروف الإستقرار، وتقودها إلى النمو والرخاء.

إن فهم طبيعة الدور الذي تقوم به الإدارة في التجمعات الإنسانية يتطلب فهم وتحديد ماهيتها، وضرورات وجودها، وأطر عملها.

ماهية الإدارة

على الرغم من أن ماهية الإدارة تفسر بطرق مختلفة، وتخضع لرؤي مختلفة[١١]، أما لكي تبين هذه الرؤي ما تقوم به الإدارة من وظائف وأنشطة، أو لكي تشير هذه الرؤي إلى الإدارة ككيان علمي له مبادؤه ومناهجه، أو لكي تصف هذه الرؤي الهيئة التي تقوم بمباشرة العمل الإداري، رغم كل ذلك فإن ماهية الإدارة تقوم في المقام الأول على فلسفة قوامها تحقيق هدف أو أهداف عن طريق المتخصصين، ووسيلتها في ذلك ما يتوافر لها من موارد مادية وبشرية، وأدوات تنسيقية، تستخدمها لتحقيق التكامل في الجهود، وتوجهها نحو هذه الأهداف. وهكذا يصبح دور الإدارة توفير الظروف لخلق ودعم السلوك الجماعي الهادف والتعاوني والرشيد، وضبط وتقويم السلوك العدواني والأناني والطائش.

ضرورات الإدارة

طالما أن الإدارة على هذا النحو ضرورية لتجنب الآثار الضارة للتجمعات الإنسانية، وأيضاً لزيادة فعاليتها، فإن وجود الإدارة نفسها يفترض توافر ثلاثة ضرورات هي:

١ ـ وجود الأهداف.

٢ ـ الجهود المشتركة.

٣ ـ الإمكانيات أو الموارد.

١ ـ وجود الأهداف:

إن الضرورة الأولى لوجود الإدارة هي وجود الأهداف، فإذا لم يكن هناك أهداف محددة للتجمعات الإنسانية، فليس هناك حاجة إلى وجود الإدارة.

فالإدارة هي التي تبلور الحاجات وتترجمها في شكل أهداف تنظيمية. ومع ذلك يرى البعض أن تواجد الجماعات الإنسانية يقوم حول وجود هدف أو أهداف تمثل في مجموعها مصالح الجماعة، أو ما يسمي بالصالح العام[١٢]. وأياً كانت الدوافع وراء هذا الهدف أو الأهداف، فإن استمرار تواجد الجماعة يفترض صدق التعبير عن مصالح الجماعة وبالتالي صدق الهدف أو الأهداف. ورغم أن عضوية الجماعات الإنسانية في حالة تغير مستمر، أما بسبب تغير الطموحات الشخصية لأعضاء الجماعات، وأما بسبب حالات القدوم والنزوح، لذلك فإن الأهداف نفسها لا بد وأن تكون في تغير مستمر.

ويرى البعض الآخر أن التجمعات الإنسانية ليس لها هدف واحد، وإنما يكون لها عدة أهداف[١٣]، وهذه الأهداف عبارة عن انصهار لمصالح أعضاء التجمعات الإنسانية. ولذلك فإن السعي نحو تحقيق الأهداف تدعمه وتسانده الجهود الفردية للأعضاء وحماسهم، وكذلك الجهود الإجمالية لأعضاء التجمعات الإنسانية مجتمعين.

ويترتب على تغير وتعدد الأهداف تغير وتعدد المطالب التي يسعى إلى تحقيقها الأفراد والجماعات، كما يترتب عليها في معظم الحالات تعارضاً وارتباطاً بينها. فما يسعى إليه فرد معين أو جماعة معينة قد يتعارض أو يرتبط مع ما يسعى إليه فرد أو جماعة أخرى، فأهداف المزارع أو العامل أو نقاباتهم قد تتضمن الحصول على أكبر عائد في شكل ارتفاع في أسعار توريد المحصول أو زيادة في المرتبات، وما يترتب على ذلك من تعارض يتمثل في ارتفاع التكلفة، وربما ارتفاعاً في مستويات التضخم في المجتمع. وأهداف المستورد قد تتضمن رفع القيود وتخفيض الرسوم الجمركية، الأمر الذي قد يتعارض مع مصالح المنتج الوطني، وربما مع مصالح المستهلك. وهذا التغير والتعدد في الأهداف وفي العلاقات بما ينطوي عليه من تعارض يفرض ضرورة تحقيق التوازن في المصالح العامة، بما يكفل العلاج المستمر لهذا التعارض، وهذا هو دور الإدارة.

٢ ـ الجهود الإنسانية المشتركة:

إن الضرورة الثانية لظهور الإدارة هي وجود جهود إنسانية مشتركة، فالإدارة مهمتها توجيه جهود إنسانية تتمتع عناصرها بمزايا نسبية تجعلها متمايزة ومتخصصة في مبادىء متنوعة. وبسبب الطبيعة الإنسانية لهذه العناصر المتخصصة والمتمايزة، فمن الأمور الطبيعية أن يحظي سلوكها ـ ومدى تأثير هذا السلوك على النتائج المتحققة ـ على اهتمام وعناية الإدارة. فالجوانب المادية للجهود الإنسانية يمكن زيادتها وتطويرها وزيادة فعاليتها، إذا ما دعمت بالجوانب النفسية والإجتماعية للعاملين وذلك بالإهتمام بدوافعهم وميولهم واتجاهاتهم، وإقامة قدر من العلاقات الإنسانية بينهم وبين رؤسائهم قوامها التفاهم والتقدير. وبذلك تنتج الجوانب المادية والنفسية والاجتماعية فريق عمل متجانس ومتعاون يشعر كل فرد فيه بمكانته وأهميته في تحقيق الأهداف المحددة.

إن التميز والتخصص في الجهود الإنسانية المشتركة لا يخلو من مشكلات. وتظهر أهم هذه المشكلات من تجزئة الأعمال وتعقد أساليب أدائها، وفي نفس الوقت اعتماد عناصر العمل المتخصص على بعضها البعض. وهذه المشكلات تفرض ضرورة قيام تنظيم للعمل يكفل التدفق المنتظم للأعمال المجزئة، وتحقيق تكامل عناصره وأدواته، وضرورة قيام مجهودات إدارية للتوفيق بين اعتبارات الكفاية التي يحققها التخصص، واعتبارات المصلحة العامة التي يوفرها التكامل.

٣ ـ الإمكانيات أو الموارد:

إن الضرورة الثالثة لوجود الإدارة هو توافر الإمكانيات والموارد . فالمهمة الرئيسية للإدارة هي تحويل الموارد والإمكانيات المتاحة وغير المستغلة إلى منظمات إنتاجية نافعة. وهي تعتمد في تنفيد هذه المهمة على مزج ما يتوافر لها من أموال، وقوة عاملة، وموارد طبيعية، وأساليب تقنية، وغيرها في

نظام متكامل يسمح لها باستخدام نسب مثالية منها لتحقيق الأهداف المحددة. وهي مهمة مترامية الأبعاد، متعددة الأطراف، وتعتمد على الرشد في التفكير، وفي التنفيذ. فمن ناحية التفكير، تقوم الإدارة بمهمة البحث واكتشاف مصادر الموارد والإمكانيات غير المستغلة وفقاً لقواعد المنفعة والتكلفة. فمهما كانت درجة الإكتفاء الذاتي للتجمعات الإنسانية فإن هناك حدوداً على استغلال ما يتوافر لها من إمكانيات وموارد. فبعض الموارد والإمكانيات الطبيعية قد نفذ، والبعض الآخر في طريقه إلى النفاذ. ومن ناحية التنفيذ، تقوم الإدارة بدمج هذه الموارد والإمكانيات بطرق رشيدة من شأنها تجنب الإسراف والضياع والإهدار وغيرها من صور الاستخدامات غير الاقتصادية، وتحويلها إلى أشياء نافعة.

إن سوء استخدام الموارد والإمكانيات يعني تبديد موارد المجتمع، بالإضافة إلى ما يعنيه من ضرر مباشر يقع على عاتق هؤلاء الذين ساهموا بطريقة مباشرة في توفيرها، كالعاملين، ودافعوا الضرائب، والجمهور العام وغيرهم. ومع ضخامة ما تستخدمه الإدارة العامة وتعدد من تؤثر عليهم، ومن لهم مصلحة في كفاءة ونمو هذه الموارد، فإن حجم الآثار واتساعها يفرض ضرورة وجود ضمانات تكفل كفاءة استخدام الإدارة العامة لمواردها البشرية والمالية والمادية.

دور النظم في تشكيل الجماعات الإنسانية

إن الجهود الإنسانية المتعاونة والمتفاعلة والرشيدة التي يظهرها الإنسان في وجود التجمعات الإنسانية، لا تثمر ولا تنمو ولا تستمر إلا في إطار أنظمة تربط بين أجزائها، وتقوم بينها وبين غيرها من الأنظمة صلات تأثير وتأثر. فهذه الجهود الإنسانية تضمها أنظمة فرعية، لها سلوكها وأهدافها، وهي ترتبط بغيرها من الأنظمة التي لها وسائلها وطرق أدائها. كما ترتبط هذه الأنظمة مجموعات من الأنظمة الأخرى ذات الأهداف والوسائل وأساليب الأداء المغايرة أو المتشابهة، وذلك على نحو يسمح لنا بالنظر إلى كل ظاهرة مادية أو غير مادية

باعتبارها، أما أنظمة قائمة بذاتها أو أنظمة فرعية من نظام أكبر هو المجتمع. وهي جميعاً تتمتع بخصائص واحدة تتمثل في التغير، أو النمو والتكيف، وخلق المنافع، لأنها تتضمن جوانب حركة وتفاعل من خلال ما يقوم بينها من أفعال وردود أفعال.

ووفقاً لهذه الفكرة، ينظر إلى الإدارة العامة باعتبارها كياناً اجتماعياً، يمثل نظاماً مفتوحاً يحتوي على أنظمة جزئية كالجهاز التشريعي، والجهاز القضائي، تتفاعل مع بعضها البعض، وتتفاعل مع الأنظمة الأكبر والأشمل والتي تمثل بيئتها، كالأنظمة السياسية، والأنظمة الاقتصادية، والأنظمة الاجتماعية والثقافية، وتنشأ بينها وبين هذه الأنظمة علاقات تأثير وتأثر.

إذ يلعب النظام السياسي في المجتمع دوراً مؤثراً على نظام الإدارة العامة. وعلى هيكل بنائه وأساليب أدائه، كما يتأثر هو الآخر بنظام الإدارة العامة. فمثلاً، عندما يأخذ النظام السياسي في مجتمع ما، بشكل الوحدة السياسية البسيطة، والتي تتمثل في مركزية ووحدة السلطة والسيادة، يحمل هذا الشكل علاقة تأثير بين النظام السياسي والنظام الإداري تتمثل في السيطرة الكبيرة من قبل الأجهزة المركزية على مختلف مناطق الدولة وإداراتها، كما يترتب على هذا الشكل تشابهاً كبيراً في الهياكل الإدارية وأساليب العمل في أجهزة الحكومة، والإعتماد على الحكومة المركزية في تنمية مصادر التمويل لأنشطتها وبرامجها(١٤).

ويلعب النظام الاقتصادي في المجتمع دوراً مؤثراً على كيان أنظمة الإدارة العامة فيه، وعلى أساليب أدائها، كما يتأثر هو الآخر بنظام الإدارة العامة وغيره من الأنظمة. فمثلاً، في النظم الإقتصادية التي تأخذ بفكرة التخطيط المركزي، تؤثر هذه الفكرة على طبيعة الدور الذي تقوم به أجهزة الإدارة العامة في تنفيذ السياسات المالية والبرامج الإجتماعية التي تحدد بطريقة تفصيلية بواسطة أجهزة مركزية(١٥).

ويلعب النظام الاجتماعي والثقافي في المجتمع دوراً مؤثراً على

الأساليب الإدارية التي تستخدمها أنظمة الإدارة العامة وتؤثر فيه. فشيوع التقاليد الاجتماعية، والتمسك بها، مثلاً، يحدد درجة المرونة التي تلتزم بها هذه الأنظمة في معالجة المشكلات السلوكية للعاملين والمتعاملين، كما تؤثر هذه التقاليد على معايير تقييم أنشطة الأداء التي تقوم بها هذه الأنظمة. كما أن شيوع نسبة عالية من الأمية في المجتمع يحدد المستوى الثقافي للعاملين في الوظائف المختلفة، وما يترتب على ذلك من تخفيض الحريات التي تتاح لشاغلي هذه الوظائف، وكذلك تخفيض مدى التخصص الذي يسمح به في تكوينها، ويتطلب رقابة وإشراف لصيق على سلوك الأداء لهؤلاء الذين يوكل إليهم القيام بها[١٥].

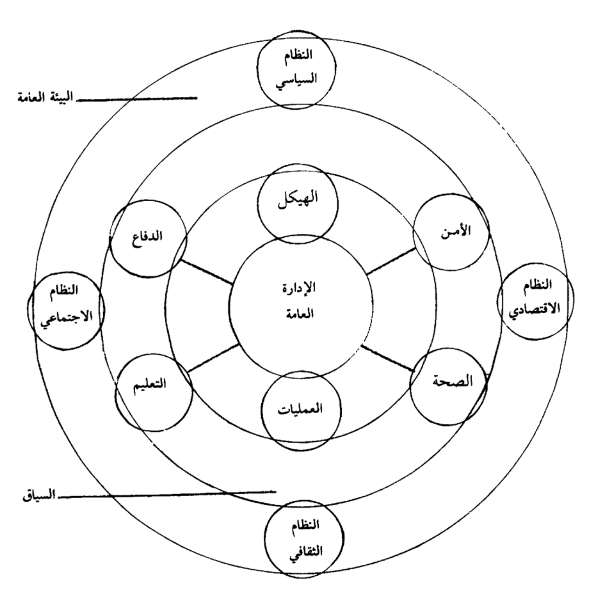
وبناء على هذا التحليل فإن الإدارة العامة باعتبارها نظاماً فرعياً تعمل بمثابة الجهاز العصبي والعقل الواعي المحرك لأداء وأنشطة أجهزة الحكومة. فهي نظاماً فرعياً، ولكنها مسئولة عن كيان وأداء الأنظمة الفرعية الأخرى، كالوزارات والهيئات وأجهزة الحكم المحلي، حيث تقوم بعمل مراكز التوجيه والتنسيق والرقابة على نحو يحقق التوازن الداخلي والخارجي. إن الهدف النهائي للإدارة العامة كنظام فرعي هو ضمان قدرة المجتمع بأنظمته على البقاء، وتمكينه من الاستمرار، وتوفير الظروف المناسبة له لكي ينمو ويزدهر.

نماذج الأنظمة العامة

ووفقاً للتحليل السابق، يمكن النظر إلى أجهزة الإدارة العامة باعتبارها نظاماً كلياً له هدف أو أهداف ويتكون من عدد من الأنظمة الفرعية تتفاعل مع بعضها البعض أفقياً ورأسياً، وينتج عن تفاعلها علاقات تأثير وتأثر فيما بينها، وفيما بينها وبين البيئة التي تعمل فيها. وهذه الأنظمة يقوم على تشغيلها مجموعة من الإداريين في مراكز مختلفة. كما يحيط بها سياق أو محيط ينطوي على العديد من الأنظمة ذات الأثر الهام على بنائها وأدائها. ويجمع هذا الإطار نظاماً كلياً للمجتمع يحتوي على عدة أنظمة فرعية تشكل النظام الاقتصادي،

والنظام الاجتماعي، والنظام السياسي ، ويظهر ذلك في الشكل رقم (١).

أنظمة الإدارة العامة



شكل رقم (١)

هوامش الفصل الأول

(١) القرآن الكريم، سورة المائدة، ص. . ، الإنجيل. . ، (متى). . .

(2) Fremont E. Kast, and James Rosenzwieg Organization and Management, A System Approach, Second Edition, New York, Mac Graw - Hill Book Company, 1974. P. 4.

(٣) ينطوي المدخل السلوكي على نتائج دراسات علماء النفس، والاجتماع والأجناس، بالإضافة إلى علماء النفس الاجتماعي، وعلماء النفس الصناعي، وعلماء نظريات التنظيم والإدارة.

(4) Frement E. Kast, and James Rosenzwieg, op cit P.

(5) Max Gorth, and C. Wright Mills, Character and Social Structure, The Psychology of Social Institutions, London, Routhedge and Kegan Paul Ltd., 1969, P.

(6) Harold F. Gortner, Administration in the Public Sector, Second Edition, New York, John Wiley and Sons, 1981.

(7) Max Gorth, and C. Wright Mills, op cit P.

(8) Randolf Babbit, Jr., Robert H. Breinhalt, Robert H. Doktor, and James P. Mc Naul, Organizational Behavior: Understanding and Prediction, Englewood cliffs N. J., Prentice - Hall, 1974, P P. 131 - 138.

(9) Claude S. George, Jr. The History of Management Thought., Enlgewood Cliffs, New Jersey, Prentice - Hall, Inc. 1972, p.

(10) Rondoff Bobbit, Jr., Robert H. Breinhalt, Robert H. Doktor, and James P. Mc Naul, Op cit.

(11) Fremont E. Kast, and James Rosenzwieg, Op. cit. PP. 5 - 7.

(12) Harold F. Gortner, Op cit p.

(13) Herbert H. Simon, The Behavioral Theory of the Firm, Cambridge, Mass., The Macmillan Company, 1970.

(١٤) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، الطبعة الأولى، بيروت، دار النهاضة العربية، ١٩٧٩ ص ٢٤٠.

(١٥) المرجع السابق، ص ٢٤٠ - ٢٦٠.

الفصل الثاني
أهمية الإدارة العامة

١ ـ أهمية دراسة الإدارة العامة.

٢ ـ تعريف الإدارة العامة.

أهمية دراسة الإدارة العامة

إن أحد المحددات الرئيسية التي تبين نجاح أو فشل السياسة العامة لأي مجتمع، هي الكيفية التي يمكن بها تحليل ودراسة الطرق والأدوات التي يتم بها ترشيد وتحسين إدارة وتنظيم الجهاز الحكومي ورفع كفاءة العاملين فيه[١]. فالسياسة العامة مهما كانت درجة كفاءتها في بلورة والتعبير عن أماني وتطلعات ورغبات المجتمع تصبح هذه الكفاءة متوقفة على كفاءة تحقيقها، الأمر الذي يجعل من دراسة وتحليل نظم الإدارة العامة السبيل الوحيد لضمان كفاءة كل من السياسة العامة والإدارة العامة. وكما يقول «والدو» أن السياسة العامة والإدارة العامة هما وجهان لعملة واحدة[٢].

على الرغم من أن أهمية دراسة وتحليل وسائل رفع الكفاءة ظلت الشغل الشاغل للعديد من علماء السياسة والقانون، والإجتماع والنفس والإدارة وغيرهم في الماضي، إلا أن هذا الاهتمام في الوقت الراهن إنما جاء استجابة للعديد من الظواهر والأحداث والتغيرات ومن أهمها:

١ - **الحاجة إلى فهم الكيفية التي تنظم وتدار بها منظمات الإدارة العامة**: إذ تعتمد الإدارة العامة في الوقت الحاضر على مجموعة من الأصول والمبادىء العلمية يكفل الإسترشاد بها ضمان الكفاءة التنظيمية[٣] والإدارية. وتعتبر هذه الأصول والمبادىء نتاجاً لجهود علمية تبلورت في عدد من الحقول الدراسية مثل نظرية التنظيم والإدارة، والنظم السياسية، والقانون الدستوري، والقانون الإداري، وعلم النفس، والإجتماع، وعلم

السياسة، وغيرهم. وهذه الحقول الدراسية تتطلب فهماً واعياً لمفاهيمها ومعرفة بحدود استخداماتها. كما تتناول موضوعات فنية معقدة التركيب مثل العمليات الإدارية والأبنية والهياكل، والضغوط السياسية، وأبعاد السلوك الإنساني.

ونظراً لأن لكل منا، بصرف النظر عن مذهب الديني أو توجهه السياسي أو إنتمائه الوطني، علاقات تربطه بطريقة أو بأخرى بأجهزة الإدارة العامة المختلفة، كمتعاملين معها، أو عاملين فيها، أو دراسين لها، الأمر الذي يوسع من نطاق تأثيرها على شرائح عديدة في المجتمع، لذلك يكون من الطبيعي أن تتزايد أهمية تحليل البرامج والدراسات العلمية، وفهم ما تفرزه من أصول ومبادىء علمية لكي يسهل نشرها للجمهور، وبذلك يمكنه التعرف على المشكلات التنظيمية والإدارية وتساعده على تحديد مصادرها وكيفية التعامل معها. وبذلك يتكون في المجتمع جماهير مؤهلة ثقافياً تتفهم مشكلات الأجهزة الحكومية والأصول والمبادىء التي استخدمت أو التي يمكن استخدامها في معالجة هذه المشكلات.

٢ - **تزايد صيحات المطالبة بضمان حقوق الإنسان وتحديد نطاق الحقوق والواجبات الأساسية له:** فقد ترتب على انتشار الوعي السياسي والثقافي في الدول الديمقراطية، والممارسات الإستبدادية، في الدول النامية وتشابك المصالح الإقتصادية والسياسية، إن تزايدت الصيحات من داخل هذه الدول وخارجها لضمان الحقوق والحريات، كحرية التنقل، والحرية الدينية، وحرية الصحافة، الحريات الاقتصادية وغيرها، وتتميز هذه الحقوق في مجموعها بأنها حقوق ملاصقة للإنسان وينبغي احترامها وحمايتها، الأمر الذي يلقي بأعباء على الحكومات للتدخل التنظيم ممارستها. والحد من الممارسات التي تؤدي إلى سوء استخدامها(٤).

٣ - **تزايد وتلاحق التغيرات في الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والتكنولوجية والتي تشكل في مجموعها البيئة التي تتأثر بها الأساليب والأدوات والمفاهيم الإدارية التي تستخدمها الإدارة العامة في تنظيم**

وإدارة أنشطتها. فمن الناحية السياسية تعرضت الإدارة العامة لعدد من التغيرات عبر سلسلة متلاحقة من الأحداث مثل حركات الإصلاح الديني، ونمو الاتجاهات الديمقراطية وتحولها من نظم الحكم الفردية إلى نظم سياسية تتضمن علاقات قوى ومؤسسات تشكل وتؤثر على أهداف وبناء منظمات الإدارة العامة. ومن الناحية الإجتماعية، تعرضت الإدارة العامة للعديد من الأحداث تحولت بها إلى أداة تعكس المفاهيم التي سادت عن الحرية والمساواة والعدالة إلى برامج إجتماعية وثقافية وتربوية. ومن الناحية الإقتصادية تعرضت الإدارة العامة لمجموعة من التغيرات انتقلت بها من مفهوم الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة الحامية(٥).

٤ ـ **الحاجة الى تبني برامج الإصلاح الاقتصادي والإداري التي أملتها مشكلات توسع نشاط الدولة المعاصرة، وزيادة درجة تنوعه وتعقده**. فقد أدى اعتماد الدول على مفهوم الدولة الحامية،بدلاً من الدولة الحارسة إلى ارتياد الأجهزة الإدارية مجالات غير مألوفة لها، الأمر الذي اقتضى تعديلات جوهرية في طرق إدارتها وتنظيمها. لذلك لم يعد القيام ببرامج الإصلاح ـ بهدف تحقيق النماء الاقتصادي ورفع مستويات المعيشة ـ من قبيل الترف الذي تسعى إليه الحكومات، ولكنها أصبحت ضرورة من ضرورات الواقع الذي تعيشه المجتمعات على اختلاف عقائدها السياسية، وذلك لمواجهة الأزمات الاقتصادية المتشعبة، والضغوط الداخلية والدولية، لتحقيق الرفاهة للمواطنين والوفاء بآمالهم وتطلعاتهم(٦).

وقد تلازم مع برامج الإصلاح الإقتصادي ظهور الحاجة إلى معالجة المشكلات الإدارية التي تعوق هذه البرامج، والتي تغلغلت في الأجهزة الإدارية، وذلك تحت مسميات متعددة كالإصلاح الإداري، والتنمية الإدارية، والثورة الإدارية، وكلها محاولات هدفها رسم سبل الإصلاح للأجهزة الإدارية، والعمل على رفع كفاءتها، لكي تتواكب مع ما يعهد إليها

من مهام، وحتى ترتفع ثقة المتعاملين معها، من سياسيين واقتصاديين في داخل المجتمع وخارجه[٧].

٥ ـ **تزايد دور الموظفين العموميين في التأثير على مصالح المواطنين.** إذ تتعرض مصالح جمهور المواطنين إلى الكثير من المعوقات البيروقراطية في الأجهزة الإدارية، نتيجة إساءة استعمال السلطة، والتمسك بقواعد وإجراءات العمل، والنظر إليها وكأنها غايات في حد ذاتها[٨]. ويرجع ذلك إلى تهرب المرؤوسين من تحمل المسؤولية أو بسبب تركيز السلطة، أو بسبب ضعف الكفاءة، أو غيرها من الأسباب، مثل تحقيق مكاسب شخصية، مخالفين بذلك الأنظمة والمعايير الأخلاقية. ويحتاج هؤلاء المرؤوسين إلى التدريب على كيفية استخدام أساليب الإدارة العامة، وعلى فهم السياسة العامة وتفسيرها، وعلى كيفية التعامل مع ضغوط متعاكسة، أولها، العمل مع ولحساب السياسيين، الأمر الذي يتطلب فهم الكيفية التي يفكرون بها، والطرق التي يتجاوبون بها مع مطالب الجماهير، وثانيها، كيفية تنفيد الأعمال بطريقة فعالة تحافظ على وقت وأموال الجماهير، وبمعنى آخر كيفية العمل كوسطاء بين الاعتبارات السياسية والإعتبارات الاقتصادية[٩].

٦ ـ **وجود مشكلات مزمنة في الأجهزة الإدارية التي يعهد إليها بالعمل الحكومي.** فقد اقترنت شكوى جماهير المواطنين بالعديد من الأعراض التي تعكس وجود مشكلات عميقة في الأنظمة الإدارية التي تحكم قواعد العمل بوحدات الجهاز الإداري[١٠]. فظواهر مثل بطء حركة إجراءات العمل، وتعدد النماذج والتوقيعات اللازمة لهذا العمل، وغموض القوانين واللوائح الحاكمة له، وضعف الإحساس بالمسئولية، ونقص التسهيلات المساعدة، وغيرها، أنما تظهر أعراضها من مشكلات مزمنة في الأنظمة الإدارية، تنعكس نتائجها الضارة في صورة مؤشرات ضعف الفعالية، وبصفة خاصة تزايد الوقت الضائع، وسوء أداء الخدمات الحكومية، وتبعثر الجهود، وارتفاع التكاليف.

تعريف الإدارة العامة

كيف يمكن تعريف ميدان الإدارة العامة؟ إن الإجابة على هذا السؤال يحتاج إلى كتيب كامل يخصص كل فصل فيه لجزء من التعريف. لأن تعريف الإدارة العامة في عبارة واحدة لن يكون كافياً في الحقيقة لإلقاء الضوء على المقصود بالإدارة العامة، أو يظهر ما الذي تؤديه وكيف تؤديه، ومتى تؤديه، ومن الذي يؤديه. إن التسليم بهذه الحقيقة، يجعل من الضروري وضع تعريف تشغيلي جامعاً مانعاً يساعد في عرض موضوع الإدارة العامة. وينبغي أن يكون هذا التعريف جامعاً لكي يبين على الأقل العناصر الرئيسية التي تختص بها، والتي تميز هذا الميدان عن غيره من الميادين الدراسية الأخرى. ويبين الطبيعة المركبة لما تختص بها. كما ينبغي أن يكون هذا التعريف مانعاً لكي يسقط ويخلص ظاهرة الإدارة العامة من العناصر الدخيلة أو الثانوية.

غير أن تعريف الإدارة العامة يثير الكثير من الخلاف بين الكتاب بسبب حداثتها، وتباين وجهات النظر، وغموض الإصطلاحات.

الحداثة: فدراسة الإدارة العامة من الدراسات الحديثة النامية. فقد ظهرت ونمت في أحضان علم السياسة، ثم تكونت ذاتيتها المستقلة خلال العقود القليلة الماضية، ومن الطبيعي أن يؤثر ذلك على التعاريف التي تقدم لتفسير ماهيتها.

التباين: إن الكتاب في الإدارة العامة لهم إنتماءات علمية متباينة كالسياسة،

والقانون، والإجتماع، والنفس وغيرها. وهذه الإنتماءات تنعكس على طريقة تكوينهم للمفاهيم الإصطلاحية التي يستخدمونها في كتاباتهم، وعلى مناهج دراساتهم، وبالتالي على نتائج هذه الدراسات.

الغموض: إن الكثير من الكلمات التي تستخدم لتعريف الإدارة العامة لها معانٍ صريحة وأخرى ضمنية، وإن استخدام المعنى الصريح قد يحمل في طياته العديد من المعاني الضمنية. ولا شك أن غموضا كهذا يؤدي إلى وجود كلمات تعني أشياء مختلفة لأطراف مختلفة.

وبالرغم من الحداثة والتباين والغموض يمكن القول أن بعض التعاريف التي قدمت لتفسير الإدارة العامة يمكن تصنيفها في مجموعتين: الأولى هي تلك التعاريف التي تركز على أهدافها، والثانية تلك التي تركز على وسائلها.

التركيز على الأهداف:

تركز هذه المجموعة من التعاريف على الأهداف التي تسعى إليها الإدارة العامة، فيقول ويدرو ويلسون: «أن الإدارة العامة هي الهدف أو الغاية من العمل الحكومي، وأنها تختص بإنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والإتفاق مع رغبات الجماهير وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومة حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها»(١١). ويعرفها «ليونارد هوايت» بأنها تنطوي على «جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة(١٢). وتتضمن هذه العمليات كل الأنشطة من توزيع الخطابات وإبرام المعاهدات، حتى إنتاج الصوارخ». ويقول: «عبد الملك عودة» أن الإدارة العامة «تتكون من كل العمليات والإجراءات والخطوات التي يكون هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التي تعتنقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها»(١٣) - ويقول: «إدوارد ديموك وجلاديز ديموك» أن الإدارة العامة تتعلق بأهداف الدولة وإرادة السيادة والمصالح العامة والقانون باعتباره العنصر الأساسي في المجتمع. وهي تبدأ من صناديق الإنتخابات إلى

عمل المجالس التشريعية إلى تأليف الحكومة. . . إلى قيام السلطة التنفيذية بمباشرة أعمالها وإداراتها لجهاز الإدارة»[١٤].

يتضح من استعراض التعاريف السابقة، أنها جميعاً ركزت فقط على الأهداف التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها، وهو تركيز له مبرراته استناداً إلى أن كل نشاط إنساني لا بد وأن يكون له هدف. والإدارة العامة باعتبارها نشاطاً إنسانياً لا يمكن استثنائها من هذه الحقيقة. وعلى الرغم من ذلك فإن هذه التعاريف تجاهلت وسائل تحقيق هذا الهدف؛ وهو ركن هام من أركان الإدارة العامة، والذي يميزها باقي الأنشطة الإنسانية الأخرى. ومن الناحية الأخرى، فإن هذه التعاريف تخلط بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، لأن الأهداف التي ركزت عليها هذه التعاريف ليست اختصاصاً أصيلاً للإدارة العامة، وإنها يمكن أن تتحقق عن طريق منظمات لا تنتمي بالكامل إلى الإدارة العامة، فالكثير من المؤسسات العامة، والختلطة، وحتى المنظمات الخاصة تساهم بنصيب كبير في تنفيذ أهداف الدولة، حينما تعمل وفقاً لخطط وبرامج تحددها الحكومة.

التركيز على الوسائل:

تركز هذه المجموعة من التعاريف على الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة في القيام بوظائفها. إذ يقول «تشالز ديباس» «أن الإدارة العامة هي وسيلة إدارة الأعمال العامة، والتي تنطوي على مجموعة المرافق التي تعمل وفقاً للسلطة السياسية»[١٥]، وهذه المرافق قد تعمل في المجالات الاقتصادية، أو الإجتماعية، أو الخدمية. كما أن بعضها قد يعمل وفقاً للإعتبارات التجارية أو للمنفعة العامة. ويقول «جلادين» إن الإدارة العامة هي الإدارة التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية»[١٦]. ومعنى ذلك أنها ترتبط بالأنشطة التي يقوم بها الجهاز الإداري. ويقول «هربرت سيمون» أن الإدارة العامة تتضمن «أنواع النشاط الذي تقوم به الحكومة وإداراتها التنفيذية والمشروعات العامة»[١٧]. وواضح أن هذا التعريف يربط بين الإدارة العامة وما تقوم به من نشاط إداري، باعتبار هذا النشاط هو وسيلتها في القيام بوظائفها.

ويقول «الجمال» «إن الإدارة العامة هي التي تقوم على شئون المرافق العامة وتهيمن على مظاهر الحياة اليومية»[١٨]. ورغم أن هذا التعريف قد انطوى على عبارات لها معانٍ ضمنية تنصرف إلى كل من الإدارة العامة والخاصة، إلا أنه جاء خالياً من الإشارة إلى الأهداف التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها، وهو ما ذهبت إليه معظم التعاريف التي تناولتها هذه المجموعة.

ويلاحظ على هذه التعاريف أنها ركزت على الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة دون ذكر الأهداف التي تسعى إليها، فجاءت ناقصة. كما أنها وصفت هذه الوسائل بتعبيرات غامضة كالمرافق العامة، وهو إصطلاح يدور حول تعريفة الجدل بين رجال القانون العام، خاصة بعد ظهور المرافق العامة الاقتصادية والصناعية، وكيف يمكن تمييزها عن المشروعات الخاصة والمشروعات الخاصة ذات النفع العام[١٩].

التركيز على الأهداف والوسائل:

رأينا إن كل مجموعة من التعاريف السابقة للإدارة العامة اتخذت اتجاهاً من شأنه التركيز على جانب واحد من جوانب الإدارة العامة، الأمر الذي يجعلها قاصرة عن تميزها عن غيرها من الظواهر الإنسانية الأخرى.

ولكي يكون تعريف الإدارة العامة جامعاً مانعاً، فينبغي أن ينطوي على كل من الأهداف التي تسعى إليها، وكذلك الوسائل التي تستخدمها لبلوغ هذه الأهداف. بالإضافة إلى العنصر العضوي المناط به إداراتها. أو بمعنى آخر، ينبغي أن ينطوي هذا التعريف على كل من الفاعل والفعل والمفعول، ولذلك يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها «النشاط الذي تقوم به مجموعة من الأفراد لتوجيه وتنسيق مجموعة من العاملين في الحكومة بغرض الوصول إلى أهداف عامة تحقيقاً للسياسة العامة للدولة لخدمة الصالح العام».

وينطوي هذا التعريف على مزايا الجمع بين أهداف الإدارة العامة (تحقيق السياسة العامة للدولة بهدف تحقيق الصالح العام)، وكذلك الوسائل

التي تستخدمها (مجموعة العاملين المتفاعلين مع بعضهم البعض)، بالإضافة إلى إبرازه لجوهر الإدارة بصفة عامة (وهي التوجيه والتنسيق). وهي عناصر لم تحظى بالعناية الكافية في التعاريف السابقة للإدارة العامة.

أولاً - تحقيق السياسة العامة للدولة:

إن الميزة الأولى لهذا التعريف هو أنه جاء متضمناً لهدف الإدارة العامة وهو تحقيق السياسة العامة للدولة. وهو جانب يفرق بينها وبين الإدارة الخاصة. وبالرغم من ذلك فإن هذا الهدف ينطوي على ثلاثة أدوار متتابعة هي المساهمة في اقتراح وتشكيل وتنفيذ السياسة العامة.

ونتناول كل دور فيها بإيجاز على النحو التالي:

١ - رغم أن هناك انفصالاً دستورياً في النظم النيابية بين الأعمال التشريعية التي تقوم بها المجالس النيابية والأعمال التنفيذية التي تقوم بها أجهزة الحكومة، إلا أن الأخيرة تلعب دوراً رئيسياً في اقتراح السياسة العامة. فبحكم طبيعة العلاقة التي تربط أجهزة الحكومة بمواقع التنفيذ، يكون الإداريون في هذه الأجهزة في مركز يجعلهم مصدراً رئيسياً للمعلومات والإقتراحات المعبرة عن الحاجات المطلوب بلورتها في السياسة، وكذلك عن ردود الأفعال التي للحاجات التي سبق بلورتها.

وقد تزايدت أهمية هذا الدور في الوقت الحاضر بسبب تزايد الجوانب الفنية للسياسة العامة كالإقتصاد والدفاع، والصحة العامة، والتعليم وغيرها، الأمر الذي يتطلب مساهمة المتخصصين والخبراء العاملين في أجهزة الإدارة العامة في بلورة الإقتراحات وتحديد وتحليل المعلومات اللازمة لصنع السياسة العامة[٢٠].

٢ - رغم أن السياسة العامة يتم دراستها ومناقشتها في المجالس التشريعية، إلا أن مضمونها يعكس في معظم الأحيان توفيقاً للعديد من جماعات الضغوط المتأثرة بها[٢١]، كما أن السياسة العامة توضع في شكل خطوط عريضة

وإجمالية عاكسة لمصالح أكبر عدد ممكن من جماعات الضغوط. كما قد تكون السياسة العامة غامضة في بعض جوانبها وتحتاج إلى التفسير. وقد يعمد واضعوا السياسة إلى التركيز على الهدف من السياسة العامة دون الدخول في وسائل تحقيقها. وقد تكون السياسة العامة من المرونة بحيث تسمح بوجودها قدراً من الحرية لمواجهة مشاكل التنفيذ. وأخيراً قد يحيل واضعوا السياسة إلى الجهاز الحكومي تفسير الإجراءات اللازمة لتنفيذ السياسة. وتبين هذه الحالات الدور الهام الذي يقوم به الجهاز الحكومي في تشكيل السياسة العامة.

٣ ـ تحدد السياسة العامة اتجاهات مهام التنفيذ التي تمارسه أجهزة الإدارة العامة أي تحدد وجهتها والنتائج التي يسعى التنفيذ إلى تحقيقها. ومهام التنفيذ في هذه الحالة تمثل المسارات المؤدية إلى تحقيق السياسة، فمثلاً، إن السياسة العامة بمنع استيراد سلعة معينة لتشجيع إنتاجها المحلي، ودعم الصناعة الوطنية يعني مئات المهام التنفيذية التي ينبغي أن تقوم بها أجهزة الإدارة العامة، حتى يمكن تنفيذ السياسة العامة في وزارة الإقتصاد والبنوك، والجمارك، وزارة المالية وغيرها.

إذن هناك علاقة منطقية وعملية بين مهام التنفيذ الذي تقوم به أجهزة الإدارة العامة وبين السياسات العامة التي تسعى مهام التنفيذ إلى تحقيقها. وهذه العلاقة تتطلب اختبار الصلة بين المهام التي تقوم بها الحكومة، وبين السياسات التي تخدمها هذه المهام. لأن مثل هذا الاختبار ضروري حتى لا تسقط أجهزة الإدارة العامة مهاماً تنفيذية ضرورية لتحقيق السياسة العامة، فيتعذر تحقيقها. وهو أيضاً ضروري حتى لا تمارس الحكومة مهاماً تزيد عن الحاجة، أي لا تخدم السياسة العامة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فيترتب على هذا تبديداً للجهود والموارد.

ثانياً ـ مجموعة العاملين:

إن الميزة الثانية لهذا التعريف هو أنه جاء متضمناً الوسيلة التي تستخدمها

الإدارة العامة لتحقيق وتنفيذ الأهداف. إذ يجب التفرقة بين هدف الإدارة وغايتها، وبين الوسائل التي تستخدمها لتحقيق هذه الأهداف.

فالإدارة العامة تستخدم جهود بشرية ومادية في تنفيذ أهدافها،وتتركز هذه الجهود في مجموعة العاملين ذوي التخصصات والمهارات المختلفة، وأساليب الأداء التي يستخدمونها. وإذا كانت الإدارة تعتمد على العنصر البشري وما يسوده من علاقات لها طابع سلوكي، وإذا كان نجاح الإدارة العامة في تحقيق أهدافها يتوقف على كفاءة العنصر البشري ودراسة سلوكه، فإن تعدد تخصصات هذا العنصر أدى إلى تشابك وتعقد العلاقات الداخلية. وقد ساهم في زيادة هذا التعقد نوع أساليب الأداء التي تستخدمها الإدارة العامة. فهذه الأساليب تتطلب تجزئة وتخصص العمليات التي تقوم بها، وفي نفس الوقت تداخلها واعتمادها على بعضها البعض. وهذه التجزئة والتخصص يفرض ضرورة وضع نظم إضافية للعمل تكفل التدفق المنتظم للأداء وتحقيق تكامل الجزئيات في أدائها للعمل.

ثالثاً ـ التوجيه والتنسيق:

إن الميزة الثالثة لهذا التعريف هي أنه جاء متضمناً العنصر العضوي الذي يعبر عن جوهر الإدارة بصفة عامة. فلا يكفي أن يكون هناك هدفا تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقه، وهو السياسة العامة، كما لا يكفي تواجد الوسائل اللازمة لبلوغ هذا الهدف، فالأهداف والوسائل تصبح عديمة النفع ومجرد عناصر ساكنة لا حركة فيها، ما لم يتم استخدامها وتحريكها، وذلك ببث الحياة فيها والنشاط. وحتى عند استخدامها وتحريكها، فلا بد وأن يتم ذلك بطريقة فعالة، وهذه هي مهمة الإدارة. فليس من المتصور ولا من المنطقي تحقيق السياسة العامة بمجرد توافر العناصر البشرية والمادية، حيث يقوم العاملون باختيار الأسلوب الذي يروقهم أو العمل الذي يحلو لهم، في تسيير شئون المواطنين الخطيرة، ويبدو عجز العاملين عن تحقيق ذلك بديهياً إزاء ما يكون

هناك من تباين واختلاف في قدراتهم ودوافعهم وسلوكهم، الأمر الذي يؤدي إلى اختلاف الرأي وعدم وحدته، ووقوع المشاحنات وتعدد القرارات، وينتهي الحال بوقوع حالة من الفوضى وإشاعة الإضطراب.

لذلك يكون من الضروري إسناد نشاط تنفيذ الأهداف بما تنطوي عليه من سياسة وخطط وبرامج عمل، وكذلك وسائل تحقيق الأهداف، بما تنطوي عليه من موارد بشرية ومادية، إلى جهاز يتولى تنسيق الجهود وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف وهو ما يعد جوهر وقلب العمل الإداري.

هوامش الفصل الثاني

(١) إن السياسة العامة في الإدارة العامة هي بمثابة الأهداف بالنسبة للإدارة الخاصة.

(٢) دوايت والدو، دراسة الإدارة العامة، ترجمة الشريف عبود، القاهرة، دار الفكر العربي، بدون تاريخ نشر.

(٣) يقصد بمجموعة المبادىء والأصول العلمية تلك المفاهيم والمبادىء والنماذج والنظريات العلمية في القانون، والسياسة، والنفس والاجتماع بالإضافة إلى الإدارة.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، بدون دار نشر، ١٩٩٠.

(٥) د. ابراهيم شيحا، الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.

(٦) المرجع السابق.

(٧) المرجع السابق.

(٨) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، العملية الإدارية في الجهاز الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر.

(9) Stuart Mac Rae, and Douglas Pitt, Pablic Administration, London, Pitman Publishing Limited, 1980.

(١٠) د. علي الشرقاوي، تحليل الأنظمة الإدارية للجهاز الإداري، مجلة كلية التجارة، ١٩٨٩.

(11) Leonard White, Introductin to the Study of Public Administration, New York, the Macmillan Publishing Company, 1957.

(١٤) عبد الملك عودة، الإدارة العامة والسياسة، القاهرة، مكتبة الأنجلو، ١٩٦٣.

(15) Charles Debbasch, Sciences Administrative 1976.

(16) E. N. Gladden, An Introduction to Public Administaration, London, Stapless Press, 1966.

(17) Herbert Simon, Administrative Behavior New York, The Macmillan Publishing Company 1964.

(١٨) أحمد عبد القادر الجمال، دراسات في الإدارة العامة، الدار القاهرة، نشرب الكتاب، ١٩٥٦.

(١٩) ابراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.

(٢٠) د. محمد سعيد عبد الفتاح، د. محمد فريد الصحف، الإدارة العامة، المبادىء والتطبيق، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩١.

(٢١) المرجع السابق.

الباب الثاني

طرق دراسة الإدارة العامة

الفصل الأول: علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى.
الفصل الثاني: مداخل دراسة الإدارة العامة.

الفصل الأول

علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

١ ـ مقدمة.
٢ ـ الإدارة العامة وإدارة الأعمال.
٣ ـ الإدارة العامة والقانون الإداري.
٤ ـ الإدارة العامة وعلم السياسة.
٥ ـ الإدارة العامة وعلم الاقتصاد العام.
٦ ـ الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي.

الإدارة العامة والعلوم الأخرى

يعتبر علم الإدارة العامة واحداً من أسرة العلوم الاجتماعية، وهو في ذلك شأنه شأن باقي العلوم الاجتماعية الأخرى يهتم بسلوك التجمعات الإنسانية والتفاعل الذي يحدث بين أطرافها أفراداً وجماعات، كما يبحث في الأسس التي تؤدي إلى قيام الروابط بينها. وعلم الإدارة العامة بهذا الإنتماء يرتبط بباقي أسرة العلوم الاجتماعية الأخرى مثل، علم الإدارة، وعلم الجغرافيا، وعلم القانون، وعلم التاريخ، وعلم النفس، وعلم السياسة، وغيرها. فهذه العلوم تهتم أيضاً بالسلوك الفردي والجماعي، وتبحث في العمليات والدوافع التي تقف وراء هذا السلوك. وهذه العلوم بحكم طبيعتها تعتبر نسبية، بمعنى أنها من الممكن أن تختلف من مجتمع إلى آخر، ومن عصر إلى آخر، حتى داخل المجتمع الواحد. وترجع صفة النسبية هذه إلى أن العلوم الاجتماعية يدخل فيها طبيعة العلاقات بين الأفراد والجماعات، وهذه العلاقات نفسها ذات طبيعة نسبية.

وإذا لم يكن هناك ثمة اختلاف في الرأي على انتماء علم الإدارة العامة إلى أسرة العلوم الاجتماعية، وفقاً لهذه الحقائق، إلا أن هناك خلافاً في الرأي يدور حول درجة الصلة أو القرابة بينه وبين باقي أعضاء أسرة العلوم الاجتماعية. إن ظهور هذا الخلاف واستمرار تواجده بين الكتاب والدارسين حول درجة هذه الصلة أوالقرابة، يطرح تساؤلاً هاماً يدور حول الصعوبات التي تقف حائلاً أمام المحاولات الدراسية لوضع كيان علمي محكم يميز علم الإدارة

العامة عن غيرها من الكيانات العلمية الأخرى، وبصفة خاصة بينه وبين علوم إدارة الأعمال، والسياسة، والقانون، والإقتصاد، والنفس. ورغم وجود العديد من الأسباب التي وقفت حائلاً في الماضي أمام هذه المحاولات وأهمها تأخر الإعتراف بذاتيته المستقلة، وغياب المفاهيم الإصطلاحية المقبولة، والتداخل في مناهج دراسته وغيرها، إلا أن المحاولات التي تمت في العقود القليلة الماضية، تجعلنا على يقين من أن علم الإدارة العامة في سبيله إلى بلوغ هذه المكانة العلمية، ببناء كيانه المستقل والمتميز، وبلورة المفاهيم الإصطلاحية له، وتشكيل الإتجاهات الفكرية فيه. إلا أن بطء الحركة في هذا الإتجاه يمكن ردها إلى عدد من الأسباب هي:

١ ـ **اختلاف الإنتماءات العلمية للدارسين في حقل الإدارة العامة، وتأثر هذا الحقل بخلفياتهم العلمية، ومعتقداتهم الإجتماعية، ودوافعهم الشخصية، ومذاهبهم السياسية، وتجاربهم العملية.** فقد طرق هذا الميدان عدد من الدارسين في ميدان السياسة، والقانون، والإجتماع، والإدارة، والإقتصاد وغيرهم. ومن الطبيعي أن تنعكس إنتماءاتهم المتفاوتة على تفسيرهم للمفاهيم التي يستخدمونها، والمناهج العلمية التي يلتزمون بها في تحليلهم للجوانب الأساسية في دراسة الإدارة العامة. فنظرة عالم السياسة للسلطة، مثلاً، تختلف عن نظرة عالم الإدارة لها[١]. ومنهج عالم القانون في التحليل، مثلاً، يميل إلى الجانب النظري، بينما يلتزم حاكم الإدارة بالمنهج التجريبي[٢].

٢ ـ **اختلاف مستويات التحليل ونطاقه بين الدارسين، الأمر الذي يؤدي إلى اختلافات في معالجتهم للمشكلات الرئيسية في الإدارة العامة.** فمعالجة علماء الإجتماع للظواهر الإدارية والتنظيمية تميل إلى الاهتمام بالكيانات الاجتماعية المتحركة والمتغيرة، وهو اهتمام يعطي عناية للتعميم عن طريق استخدام التحليل الكلي لدور الأجهزة الحكومية، بينما نجد أن علم الإدارة العامة وعلم النفس يميلان إلى دراسة السلوك الفردي ودوافعه

والإختلافات الحاكمة له، وهي اهتمامات تخضع بطبيعتها لمستويات التحليل الجزئي لدور الأجهزة الحكومية[٣].

٣ ـ **التداخل بين العلوم وما ينتجه من أثر على علم الإدارة العامة الوليد.** فرغم ظهور اتجاهات عامة للتداخل بين العلوم، كوسيلة لتبادل نتائج الدراسات التي تجري في كل منهم، إلا أن هذا التداخل يرتب آثار خطيرة على علم الإدارة العامة خاصة في المراحل المبكرة من حياته. فالتنوع والتعدد فيما يهتم به من موضوعات، واتساع نطاق تأثيرها على شرائح متعددة من قطاعات المجتمع السياسية والإقتصادية والإجتماعية والنفسية، يغري العديد من العلماء على طرق هذا الميدان، وفرض مفاهيمهم، ومناهج دراساتهم، على المفاهيم والمناهج الوليدة قبل أن يكتمل نموها العلمي. فدراسات الإدارة العامة، مثلاً، تحتوي على قواعد ومفاهيم فنية لها طابع تنظيمي وإداري واجتماعي، وفي نفس الوقت تحتوي على جوانب قانونية وقاعدية وتشريعية[٤].

وبالرغم من ذلك فإن علم الإدارة العامة سيظل تبعاً لذلك له صلة مختلفة الدرجات تربط بينه وبين باقي أعضاء أسرة العلوم الإجتماعية، وأهمها علم إدارة الأعمال، وعلم السياسة، وعلم القانون، وعلم الاجتماع، وعلم الاقتصاد العام.

الإدارة العامة وإدارة الأعمال.

تعرضت العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال إلى الكثير من الجدل بين الدارسين في حقل العلوم الاجتماعية حول روابط الصلة أو القرابة بينهما. فبينما يوجد بينهما اتفاق كامل على وجود هذه الصلة أو القرابة، إلا أن تحديد درجاتها ظلت موضوعاً للجدل. وقد أسفر هذا الجدل عن وجود اتجاهين

متعاكسين، أحدهما يقضي بعدم وجود فوارق بينهما، بينما يؤكد الإتجاه الثاني وجود مثل هذه الفوارق.

فأولاً ـ هناك فريق من الكتاب والباحثين يقول: طالما أن الإدارة العامة، العلم المختص بتوجيه جهود إنسانية متفاعلة. موجهة لتنفيذ السياسة العامة للدولة تحقيقاً للصالح العام[1]، وإن إدارة الأعمال هي العلم الذي يختص بتخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة الجهود البشرية الموجهة نحو هدف أو أهداف محددة[2]، وإن كلاهما يهتم ويختص بتوجيه الجهود في كيانات تنظيمية مختلفة في طبيعتهاونطاق تأثيرها ومنشأها وحجومها، فإن تحليل المعنى الصريح أو الضمني لهذه الاختصاصات والاهتمامات، يساعدنا على الخروج بنتيجة رئيسية وهي أن العوامل المشتركة بين كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال تدور حول عمومية المبادىء التي تستخدم لتوجيه الجهود البشرية نحو هدف أو أهداف محددة. فالإدارة العامة وإدارة الأعمال كلاهما يستخدم ما يسمى بالعملية الإدارية، في توجيه الجهود البشرية نحو تحقيق هدف أو أهداف محددة، وذلك باستخدام وظائف مجردة يقوم بها الإداريون بصرف النظر عن مستوياتهم التنظيمية، وبصرف النظر عن طبيعية ما يديرونه من نشاط، وبصرف النظر عن حجوم المنظمات التي يعملون فيها، وبصرف النظر عن الأهداف التي يبتغونها[1]. وكلاهما يهتم بتنظيم العلاقات الفردية والجماعية في التجمعات الإنسانية بصرف النظر عن حجومها وأهدافها، وكلاهما يهتم بضبط وتوجيه جهود التجمعات الإنسانية بصرف النظر عن اختلافها، وبذلك يمكن تطبيق أساليب وطرق ووظائف لها صفة عامة، ومتداخلة ومستمرة وهو ما يتوافر في العملية الإدارية.

إن الوصف الذي توصف به العملية الإدارية ـ كما يدعي مؤيدوها ـ مرده طابع العمومية، والتداخل والاستمرار، وهي بهذا الوصف قابلة للتطبيق في كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال. كما أن محتواها الموضوعي ينطوي على عناصر غائبة ووظيفية وهيكلية أساسية لتوجيه الجهود البشرية بصفة عامة، سواء أكان ذلك في ميدان الأعمال أو في الميدان الحكومي. وهكذا فإن جوهر

العملية الإدارية بجانبها الوصفي ومحتواها الموضوعي، في رأي هؤلاء الكتاب يمثل صلة القرابة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال(٣). ذلك أن كلاهما يستخدم التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة في تحديد أهدافه لكل مستوى من مستوياته، وتنظيم وطائفه وواجباته بصفة مستمرة في جميع مستويات العمل، ويحتاج إلى ضبط وتقييم أعماله، وهي احتياجات إدارية لا يمكن القيام بعناصرها بمعزل عن بعضها البعض، وإنما يتم القيام بها على سبيل الاستمرار والتداخل.

ويدعم صلة القرابة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال كما يراها أصحاب هذا الرأي، أن العملية الإدارية قدمها رجال اكتسبوا خبراتهم من الممارسة في ميدان إدارة الأعمال، ثم انتقلت إلى ميدان الإدارة العامة(٤)، الأمر الذي شجع البعض على رفع شعار وحدانية الإدارة، بمعنى أنه لا يوجد في الواقع إلا علم واحد للإدارة يطبق على المنظمات مهما اختلفت ذاتيتها، ومهما تمايزت أنشطتها. ومهما تباينت مشكلاتها(٥).

والواقع أن الاعتماد على العملية الإدارية بجانبيها الوصفي والموضوعي كأساس لتحديد صلة القرابة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال هو موضع للجدل، في ضوء التطور العلمي الذي لحق بنظريات التنظيم والإدارة، فمن جانب، أدى التعدد والتنوع الذي أصاب المداخل العلمية لدراسة الإدارة خلال الخمسين سنة الماضية، إلى أن أصبح مدخل «العملية الإدارية» من المداخل التقليدية التي واجهت انتقادات متعددة من جانب الممارسين والاكاديمين، لفشلها في التعامل مع الجوانب السلوكية. فقد بالغت المداخل التقليدية في الاهتمام بالعمل على حساب الناس. كما يؤخذ عليها عدم التجاوب مع التغيرات المحيطة، وتجاهلها الظروف البيئية التي تعمل فيها الإدارة. وأصبح مدخل «العملية الإدارية» من المداخل التي يشار إليها على سبيل الذكرى، لأن الإدارة لا تتعامل مع المشكلات الإدارية وفقاً لما ينبغي أن تكون عليها المنظمات، وإنما تتعامل معها وفقاً لما يمكن أن تكون عليه،في ظل الظروف

والمواقف المحيطة. كما أنها لا تتعامل مع كيانات صماء، وإنما مع عناصر لها مشاعرها ودوافعها وسلوكها المتباين.

ومن ناحية أخرى، أدى التعدد والتنوع الذي أصاب المداخل العلمية لدراسة الإدارة العامة خلال العقود القليلة الماضية، إلى أن أصبح مدخل «العملية الإدارية» واحداً من المداخل التي يلجأ إليها الكتاب والدارسون من غير رجال الإدارة لملىء الفراغ الذي نتج عن اقتحامهم لميدان لا يمثل اختصاصاً أصيلاً لهم. وفي غياب المتابعة لما يجري من تطورات في ميدان نظريات التنظيم والإدارة، استعار هؤلاء الكتاب المداخل التقليدية (ومنها العملية الإدارية) كأطر لمعالج موضوعات الإدارة العامة السياسية والقانونية والإجتماعية وغيرها.

وثانياً - يرى فريق من الكتاب والدارسين المختلفين في انتماءاتهم العلمية أنه ليس هناك فروقاً بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال فقط، ولكن هناك فروقاً جوهرية بينهما، خاصة فيما يتعلق بالأهداف، وطبيعة الخدمات، وطبيعة التعامل، وطبيعة الأداء، والتكوين القانوني، والإرتباط بالسياسة العامة، وأساليب وطرق العمل.

ونتناول كل من هذه الفروق على النحو التالي[٦]:

١ - الأهداف (الربح أو المصلحة العامة):

إن أهداف الإدارة العامة تقدرها جهات أخرى خارجها خاصة الأجهزة السياسية، وهذا معناه أنها لا تملك حقوق السيطرة عليها. إذ تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام، ورغم أن مفهوم الصالح العام من المفاهيم الغامضة، إلا أن تجديده يخضع لتفسيير الأجهزة السياسية والقضائية وهي هارج نطاق الأجهزة التنفيذية. أما أهداف إدارة الأعمال فيقررها الملاك داخلها، وهذا معناه أنها تملك حقوق تبديلها وتعديلها. كما أن أهداف الإدارة العامة باعثها الصالح العام، بينما يعتبر الربح هدفاً أصيلاً لإدارة الأعمال.

٢ ـ طبيعة الخدمات (المنافسة والاحتكار):

إن خدمات الإدارة العامة التي تقدمها للمواطنين لها طبيعة احتكارية، وبالتالي لا يستطيع المواطنون رفض استخدام هذه الخدمات. فالإدارة العامة تقوم بتقديم ما يشبع حاجات المواطنين من الخدمات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية، التي لها طبيعة خاصة والتي يعجز أو تعزف إدارة الأعمال عن القيام بها لضخامتها، أو لمخاطرها. بينما تعمل إدارة الأعمال في ظل ظروف تسود فيها روح المنافسة، والتي تتطلب منها أن تكون طرق وأساليب عملها على درجة عالية من المرونة لمواجهة ما تسببه ظروف المنافسة من تغيرات اقتصادية وفنية سواء في الداخل أو في الخارج.

٣ ـ طبيعة التعامل (التمييز أو المساواة):

تعتمد الإدارة العامة في تمويل خدماتها على الأموال العامة، والتي يفترض أن يتحمل عبؤها الجمهور العام بشرائحه المختلفة، لذلك تعتمد الإدارة العامة في أداء خدماتها على قاعدة المساواة بين الجمهور العام، وعدم التمييز في أداء الخدمة بين أفراده. وتعتمد هذه القاعدة على المبدأ القائل بأنه ما دام العبء عاماً، فيجب أن يكون النفع عاماً أيضاً. بينما تعمل إدارة الأعمال على تحقيق مصالح الأطراف المسيطرين عليها، وأهمهم الملاك أو أصحاب رؤوس الأموال باعتبار أن هؤلاء الأطراف هم الذين يتأثرون بكفاءة أو عدم كفاءة نتائج الأداء.

٤ ـ طبيعة الأداء (الخدمة العامة أو الخدمة الخاصة):

تضفي الوظيفة على شاغلها في الإدارة العامة مكانة إجتماعية وتزوده بحقوق ملزمة في ممارسة السلطة، وطالما أن مصدر السلطة في الإدارة العامة هو الشعب،فإن الموظف العام ينبغي أن يلتزم في تعامله مع جماهير الشعب

بروح الخدمة العامة. بينما يتمتع الموظف في الأعمال الخاصة بحقوق متفق عليها مسبقاً، وعليه التزاماً تعاقدياً متفق عليه، لذلك فهو يستشعر في هذا الأداء مصالح هؤلاء الأطراف الذي التزم تجاههم.

٥ ـ التكوين القانوني (القانون الإداري والقانون الخاص):

تستند الإدارة العامة في تكوينها إلى قواعد القانون العام بصفة عامة وقواعد القانون الإداري بصفة خاصة. فهذه القواعد تحدد لها امتيازات السلطة العامة، واتخاذ القرارات الملزمة، والتنفيذ الجبري لها، وحقوق نزع الملكية للمنفعة العامة، والتحرر من نظم العقود الإجبارية، بالإضافة إلى اختصاصات الموظفين العموميين والرؤساء الإداريين التي تحددها اللوائح والتشريعات. أما إدارة الأعمال والمشروعات الخاصة فتخضع لقواعد القانون الخاص، والتي تحدد شكلها القانوني، والهيئات التي تتكون منها، والحقوق والإلتزامات التي تختص بهاء، وطرق تمويلها، وطرق فضها وإنهائها.

٦ ـ الارتباط بالسياسة العامة (السياسة العامة والسياسة الخاصة):

تتميز الإدارة العامة بارتباطها بالسياسة العامة، إذ تلتزم في أدائها بتنفيذ هذه السياسة دون أن يكون لها حرية في الاختيار، بل يجب عليها مراعاة الإلتزام بها بدقة ودون انحراف. أما منظمات إدارة الأعمال فتخضع للسياسة الخاصة التي تحددها لها الإدارة العليا، إلا في حالات الاستثنائية (كالحروب) حيث تلتزم جميع منظمات الدولة بالسياسة العامة.

٧ ـ طرق وأساليب العمل (الصفة العامة والصفة الخاصة):

تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال في استخدام بعض طرق وأساليب العمل ومنها:

أ ـ يعمل الموظف العام بصفته لا بإسمه، فهو في الإدارة العامة مكلفاً بخدمة عامة وعليه التزاماً بتأديتها في حدود القانون. وعلى العكس من ذلك يعمل

الموظف في المنظمات الخاصة بإسمه لا بصفته، وذلك في الحدود التي ترسمها له الإدارة في المنظمة[٧].

ب ـ يهيمن على الإدارة العامة قاعدة المسئولية العامة، وتبعاً لذلك يكون رجال الإدارة العامة مسئولون عن تصـرفاتهم أمـام الجمهور[٨]. أمـا في إدارة الأعمال فيهيمن عليها قاعدة المسئولية الأدبية، وتبعاً لذلك يكون رجال الإدارة الخاصة مسئولون أمام ضمائرهم.

ج ـ تخضع الإدارة العامة لقاعدة أصيلة يتعين بموجبها توفير المعلومات التي تساعد في الرقابة على أعمالها، أما في إدارة المنـظمات الخـاصة فـلا يشترط الإلتزام بمثل هذه القاعدة.

د ـ إن سلوك الإدارة العامة يخضع للملاحظة الدقيقة من جانب المجتمع كله. أما إدارة الأعمال فتخضع للملاحظة من جانب قطاع محدد في المجتمع.

هـ ـ يميل الإداريون إلى تفسير مبررات وجودهم ووظائفهم بتحفظ شديد الأمر الذي يؤدي إلى الالتزام بالإجراءات الروتينية والأعمال المكتبية، أما في إدارة الأعمال فلا يشترط الالتزام بمثل هذا التفسير.

وأمام هذه الاختلافات يجد المحللون في الإدارة العامة أنهم أمام وجهتي نظر لهما وجاهتهما،وأيضاً يعانيان من أوجه قصور، وأن على المحلل أن يرجح رأس فريق على آخر. إن استخدام جوانب القوة لدعم إدعـاءات فريق معين معناه تأكيد جوانب النقص في ادعاءات الفريق الثاني. كما أن استخدام جوانب النقص لمعارضة ادعاءات فريق معين، معناها تأكيد جوانب النقص لدى الفريق الآخر. وهذا هو الموقف الذي يجد المحلل نفسه فيه. ولكي نتخذ موقفاً من هذه الإدعاءات نقول: إن تأييد أو معارضة الرأي لا يجب أن يوقف الإجتهادات العلمية للبحث عن الحقيقة. فكل فريق بادعاءته قد اجتهد وأفصح باجتهاده بعض جوانب الحقيقة. وأمام هذه الإجتهادات العلمية يمكن القول أن العلاقة بين علم الإدارة العامة رغم وجود أوجه تشابه وأوجه اختلاف بينه وبين علم إدارة الأعمال، إلا أنه قد نما بقدر كافٍ بحيث أصبح له مفـاهيمه الإصـطلاحية،

ومناهج البحث فيه، وله علماؤه المتخصصين، ونتائج دراساته، واكتسب بذلك مكانة جعلته عضواً مفيداً في أسرة العلوم الإجتماعية، تربطه بباقي أعضاء هذه الأسرة صلات أو قرابة لها درجات مختلفة. وإذا كان حقل السياسة هو الحقل الأم الذي نشأ وترعرع فيه علم الإدارة العامة، فإنه من غير المتصور أو المعقول أن تتقطع روابط الصلة بين الأم وأبنائها. وكما هو الحال في الروابط والصلات الأسرية، سيظل علم الإدارة العامة مرتبطاً بصلات تتشابه مع صلات الأشقاء في محيط الأسرة الواحدة وهي أسرة العلوم الإجتماعية.

الإدارة العامة والقانون الإداري:

إن الهدف الرئيسي الذي تسعى إليه دراسة كل من الإدارة العامة والقانون الإداري هو البحث عن أفضل السبل التي تجعل المنظمات الإدارية تؤدي دورها على الوجه الأكمل، وذلك في ضوء السياسة العامة التي ترسمها الدولة. ورغم أنهما يشتركان في السعي لتحقيق هذا الهدف، إلا أن سبيلها في الوصول إليه تحكمه وسائل مختلفة، إذ تهتم الإدارة العامة بالظاهرة الإدارية(٩) للمنظمات العامة كأنماط الأبنية التنظيمة للأجهزة المركزية واللامركزية، وبدائل طرق التمايز الأفقي والرأسي فيها، وأساليب ممارسة الأنشطة المنبثقة عنها، والعمليات التي يستخدمها الإداريون في توجيه وتنسيق وضبط الأداء بينها، بالإضافة إلى الجوانب السلوكية للعاملين والمتعاملين معها. بينما يهتم القانون الإداري بالظاهرة الإدارية نفسها من حيث النصوص الرسمية والقواعد القضائية التي تحكم العلاقة القانونية التي تنشأ فيما بين أجهزة الإدارة العامة نفسها أو فيما بينها وبين الأفراد والجماعات(١٠).

ويستخدم علماء القانون هذه التفرقة بين الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة والقانون الإداري لتحديد درجة الصلة بين الإدارة العامة والقانون الإداري ويقيمون هذه التفرقة على أساس أن تعبير الإدارة العامة يمكن إطلاقه على معنيين متمايزين أحدهما **وظيفي أو موضوعي** والآخر **عضوي أو هيكلي**(١١). وينطوي **المعنى الأول** على النشاط الإداري كالتخطيط والتنظيم

والتوجيه والرقابة، بينما ينطوي **المعنى الثاني** على الهيئة الإدارية التي تباشر هذا النشاط. وتمثل الإدارة العامة بمعناها الوظيفي ومعناها العضوي لدى علماء القانون حلقه الوصل بين الإدارة العامة والقانون الإداري[١٢]. فالقانون الإداري إذن يهتم بالجوانب القانونية للنشاط الإداري (المعنى الوظيفي أو الموضوعي)، الذي يتم في أجهزة الإدارة العامة المركزية ووحداتها المحلية، وكذلك بالجوانب القانونية للهيئة الإدارية (المعنى العضوي أو الهيكلي) التي تباشر هذا النشاط.

ويقول علماء القانون، أن القانون **الإداري هو نظام قانوني أو قاعدي**، يتعلق بدراسة القواعد التي تحكم أعمال الأشخاص الإدارية، سواء تعلقت هذه القواعد بنصوص دستورية أو قانونية أو لائحية أو أحكام قضائية[١٣]. وإذا كان القانون الإداري على هذا النحو يتضمن القواعد القانونية التي تحكم تنظيم وسير الإدارة العامة، فإن **الإدارة العامة** تختص بالبحث في **كل حالة عن أفضل الحلول وأكثرها** ملائمة للمشكلات التي تواجهها الإدارة، كما يبحث في التغيرات التي يجب إدخالها لتفادي الضرر أو لتحقيق الهدف المطلوب[١٤]. وفي هذا الخصوص يقول رجال **القانون في التفرقة** بين القانون الإداري **والإدارة العامة**، «**إن القانون الإداري** هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة، وتحدد حقوق وواجبات كلاً من الإدارة والأفراد، وهو يعني بتحليل النصوص القانونية ومدى القوانين المعمول بها. **أما علم الإدارة** فيتضمن القواعد الفنية المتعلقة بالتنظيم والتي تستخلص من التجارب ومن المعلومات الخاصة بالتنظيم وتبين أفضل السبل لتنظيم العلاقات في نطاق الإدارة[١٥].

وهكذا بينما تختص الإدارة العامة بالنواحي **الواقعية للنشاط الإداري**، كمدى توافق التصرفات نفسها مع ظروف التطبيق المتغيرة، يختص **القانون** الإداري **بالنواحي المثالية أو المعيارية** التي تحددها القواعد والنصوص القانونية للقائمين بهذه التصرفات[١٦]. وبينما تختص الإدارة العامة بالجوانب **الحركية** كعمليات **المفاضلة** بين بدائل التصرفات الإدارية لخطط والبرامج التنفيذية،

يختص **القانون الإداري** بالقواعد **القانونية الثابتة** لهـذه التصرفـات كقانـونية التصرفات، والأطر الرسمية للخطط والقائمين عليها، والحدود التي ينبغي عدم تجاوزها عند تحويلها إلى برامج تشغيلية قابلة للتنفيذ. وبينما تختص[١٧] **الإدارة العامة بأساليب التوجيه الإداري** الفنية **والنفسية** والاجتماعية للقائمين بالعمل كاستخـدام الدوافـع الإنسانيـة، والاهـتمام بتفـاعل العـلاقـات الاجـتمـاعية والاعتراف بأثر الجماعات غير الـرسمية، نجـد أن **القانـون الإداري** يختص **بالجوانب القانونية** المبنية **لنطاق** الحقوق التي يتمتعون بها وضوابط استخدام السلطة، والإلتزامات القانونية المقابلة لهذه الحقوق، والمراكز التنظيمة التي تخلعها عليهم هذه السلطة، وغير ذلك من طرق وشروط الترفيه والتأديب وإنهاء الخدمة. وبينما تختص الإدارة العامة بالبحث عن **أفضل سبل زيادة الكفاية**، مثل وضع الفرد المناسب في المكـان المناسب، ومـا يترتب على ذلـك من تسكين وإعادة تسكين العاملين في أماكنهم، يختص **القانون الإداري** بضمان احترام **الشرعية** في النشاط **لزيادة** الفعالية والإنتظام في الأداء.

ويمكن تلخيص درجة الصلة أو القرابة بين الإدارة العامة والقانون الإداري ـما يأتي:

ـ الاهتمامات المشتركة:

على الرغم من الاستقلال العلمي الذي يتمتع بـه كل من علم الإدارة ـمة وعلم القانون الإداري حيث نجد أن لكل منهم مفاهيمه الاصطلاحية، ـج البحث فيه، وعلماؤه، وحصيلة هامة من نتائج دراساته، إلا أن هناك ـت متعددة تبدو فيها صور المشاركة في الاهتمامات. فكل منهمـا يهتم ـات اتخاذ القـرارات، والتنـظيم الإداري للجهـاز الحكومي، ودرجـات ـن في الصلاحيات، وصور المـركزيـة واللامـركزيـة، والاختصاصـات ـة، والعلاقة بين الهيئات الإستشارية والتنفيذيـة، بالإضـافة إلى شئـون ـين منذ تعيينهم ومروراً بترقيتهم وانتهاءً بخروجهم من العمل.

٢ ـ صلات التأثير والتأثر:

على الرغم من تأثر كل من الإدارة العامة والقانون الإداري بما يحيط بهما من ظروف سياسية ممثلة في جماعات المصالح، والأحزاب السياسية، والرأي العام وغيرهم، وما يحيط بهما من ظروف اجتماعية ممثلة في البناء الاجتماعي للمجتمع وتركيبته الثقافية والدينية، وما يحيط بهما من ظروف اقتصادية ممثلة في قوى التفاعل الإقتصادي، بالرغم من كل هذا فهناك أيضاً صلات تأثير وتأثر تقوم بينهما. فأجهزة الإدارة العامة تتأثر في بناء هياكلها وممارسة أنشطتها واتخاذ قراراتها بالضوابط القانونية التي يحددها القانون الإداري،والقانون الإداري يتأثر في نفس الوقت بالمبادىء العلمية السليمة للإدارة العامة، والظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين فيها، والمتعاملين معها، سواء عند وضع هذه الضوابط أوعند ظهور الحاجة إلى إعادة النظر في بعض نصوصها، أو عند الاحتكام إلى السوابق القانونية التي صدرت بشأنها.

٣ ـ الإلتزام بالشرعية القانونية:

يقول رجال القانون أنن مظاهر الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والقانون الإداري تبدو في خضوعهما لما يطلق عليه اصطلاحاً «مبدأ الشرعية» أو مبدأ سيادة القانون «ويعني ذلك وجوب اتساق جميع أعمالها من حيث الشكل والموضوع لأحكام القانون. فيكون على الإداري أن يعمل في نطاق الأحكام القانونية فيحترمها نصاً وروحاً، إيجاباً وسلباً، وإلا تعرض هو وتصرفاته للمساءلة»[١٨].

الإدارة العامة وعلم السياسة

يتفق معظم الكتاب سواء في الإدارة العامة أو في علم السياسة على أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين السياسة والإدارة، فالسياسة هي الميدان الأم الذي نشأت وترعرت فيه الإدارة العامة[١٩]، وأصبحت على ما هي عليه من نفوذ وقوة وتأثير. وبرغم هذا الإتفاق، إلا أن ذلك لا يمنع من إثارة الجدل حول اتجاه الإدارة العامة نحو تكوين ذاتية مستقلة تبقى إلى جانب علم السياسة. ويدور هذا

الجدل حول تميز الواقعة الإدارية عن الواقعة السياسية[٢٠]. فإذا كان علم السياسة يهتم بدراسة النظريات والمذاهب السياسية والسلطة العليا في الدولة وجميع القوى السياسية على مستوى المجتمع، فإن علم الإدارة العامة يهتم بدراسة النشاط الإداري الذي تحدده السلطة العليا في الدولة، والقوى السياسية في هذا المجتمع[٢١].

إن الفحص الدقيق لاهتمامات كل من علم السياسة والإدارة العامة يساعدنا على الخروج باستنتاج رئيسي يقضي بسقوط دعوى الانفصال بينهما، وبدلاً من البحث عن الحدود الفاصلة بينهما تصبح المشكلة تحديد المستوي الذي تتلاقى فيه الإعتبارات السياسية مع الاعتبارات الإدارية، أو بمعنى آخر هو أننا بصدد ظاهرة لها جانبان أحدهما يمثل الغاية، والآخر يمثل الوسيلة.

وهكذا بينما يتطلب عمل السياسة توجهاً يبدأ من الكلي إلى الجزئي. والعكس، فإن الإدارة العامة يحكمها توجهاً يبدأ من الجزئي إلى الكلي والعكس، وكلاهما تحكمه علاقة متناغمة تتشابه مع العلاقة بين التحرك المستقل والتحرك التابع.

إن اتجاه التوجهات الكلية والجزئية بتحركاتها المستقلة والتابعة يمثل صلة القرابة بين الإدارة العامة وعلم السياسة. فالسياسة تحدد الإتجاه العام، وتسعى الإدارة العامة إلى الوصول إليه. ذلك أن الإدارة العامة هي أداة السياسة في تنفيذ أهدافها. أو كما قال «ويدرو ويلسون» «إن السياسة هي التي تحدد مهام الإدارة»[٢٢].

فمن ناحية تقوم السياسة، تحركها مطالب المواطنين وتعكسها التجمعات السياسية، وقوى الضغط، على المستوى الكلي وتحددها الأجهزة السياسية في شكل التزامات ينبغي على الإدارة العامة الوفاء بها. ومن ناحية أخرى، تقوم الإدارة العامة تحركها اعتبارات الكفاية على مستويات التنفيذ الجزئية، وكما تعكسها الأجهزة الرقابية مبادرات ينبغي أخذها في الاعتبار عند وضع السياسة. ورغم أن السياسة تحركها ضغوط مستقلة لا تستطيع السيطرة عليها، إلا أنها في

توجهاتها من الكلي إلى الجزئي لبلورة المطالب لا تستطيع أن تسقط من حسابها إمكانيات التنفيذ ومن بينها أجهزة الإدارة العامة.

ومن ناحية ثالثة، فإن الإدارة العامة في توجهاتها من الجزئي إلى الكلي تحركها ضغوط التنفيذ التابعة للسياسة والتي تحكمها اعتبارات الكفاية لا تستطيع أن تسقط من حساباتها ظروف التخطيط ومن بينها السياسة العامة. فكأننا بصدد دائرة متحركة تشبه في تحركاتها وأبعادها دائرة العملة لها وجهان لا انفصال بينهما وهما في حركتها في تناغم مستمر.

وفي هذا الخصوص يقول «ديموك وديموك».

«تطمس العملية السياسية في جميع مستويات الحكومة الخطوط التي تفصل الهيئة التشريعية عن الهيئة التنفيذية.... لأن العامل الأول في تشكيل السياسة العامة هم أصحاب المصالح الذين يوجهون اهتمامهم إلى كل من الهيئة التشريعية والتنفيذية. ففي مراحل إعداد واعتماد وتنفيذ التشريعات تحاول كل مجموعة من أصحاب المصالح (وهناك آلاف من هذه المجموعات) أن تقدم ما سوف يكون في صالحها وتعرقل ما قد يضر بها. وعلى ذلك فإن القوى التي يطلقها أصحاب المصالح تقرب بين عمل الهيئتين التشريعية والتنفيذية بدلاً من الفصل بينهما كما يدل عليه المفهوم الظاهر لمبدأ الفصل بين السلطات»[٢٣].

الاعتبارات التاريخية

إن دعوى انفصال السياسة عن الإدارة العامة، كما أن دعوى ارتباط السياسة بالإدارة تحركهما دوافع مختلفة، ومع ذلك فإن بعضها يعود إلى مجموعة اعتبارات تاريخية، وبعضها يعود إلى مجموعة اعتبارات الكفاية والرشد، وتتناول كل مجموعة منهما على النحو التالي:

١ ـ الرواء الأوائل:

عندما تعاظمت صور الاستغلال في نهاية القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، تعالت صيحات مجموعة من الدارسين والمصلحين تطالب بالفصل

بين السياسة والإدارة. ومن أهم هؤلاء الرواد «ويدرو ويلسون» الذي كتب بحثه الشـــهير. «دراسة الإدارة العامة» في عام ١٨٨٧ والذي نادى فيه بالفصل بين السياسة والإدارة. كما نادى «جودنو» في عـام ١٩٠٠ بالتفـرقة بين السيـاسة والإدارة وذلك في تصويره للنظرية الديمقراطية.

وقد كان لصيحات هؤلاء الرواد الأوائل أكبر الأثر في قبول دعوى الفصل بين السياسة والإدارة، وذلك في ظل الحملات التي سادت في ذلك الوقت، والتي صورت الإدارة على أنها تتسم بالتواكل والجمود والبعد عما تتصف به السياسة من مرونة، تساعدها على أداء المناورات السياسية للتوفيق بين المطالب والرغبات المتنافسة أو المتناقضة.

٢ ـ دعوى الفصل بين السلطات:

ترجع دعوى الفصل بين السياسة والإدارة إلى ظهور مبدأ الفصـل بين السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية والقضائية. وهو مبدأ تأسس عليه النظام الديمقراطي الغربي، وارتبط بإسم المفكر الفرنسي «مونتسكيو». ومضمون هذا المبدأ هو أن تركيز السلطات العامة في هيئة واحدة أو في يد فرد واحد، من شأنه أن يؤدي إلى الإستبداد وضياع الحريات الفردية، حتى لو كانت تلك الهيئة هي مجلس نيابي شعبي، فلا بد أن ينتج عن تركيز السلطات في مثل هذا المجلس شيوع الحكم المطلق وإهدار الحريات. ولكي نضمن الحريات والحقوق لا بد من تقسيم وتوزيع سلطة الدولة الثلاث التشريعيـة والتنفيذيـة والقضائيـة على هيئات منفصلة ومتوازية، بحيث يكون لكل هيئة منها حق التقريـر في حدود وظيفتها، كما يكون لها وسائل لتقييـد السلطات الأخرى ومنعهـا من الشطط والإنحراف.

وقـد ترتب على قبـول هـذا المبـدأ فصـل الاعتبـارات السيـاسيـة عن الاعتبارات الإدارية والتنفيـذية خـاصة في النـظم الديمقـراطية وإن اختلـف أسلوب تطبيقه. وليس معنى ذلـك أن يحول هـذا الفصل دون قيـام التعاون

بينهما. فهذا المبدأ يطبق في صورته المعاصرة على نحو يضمن حماية الحريات الفردية، واتقان وحسن أداء وظائف الدولة، وضمان احترام سيادة القانون[٢٤].

٣ ـ التدخلات الحزبية:

ترجع دعوى الفصل بين السياسة والإدارة إلى المركز الذي احتلته الإدارة العامة في النظام السياسي للولايات المتحدة، فقد كان للتدخلات الحزبية في شئون الإدارة العامة آثار سيئة على كفاءتها في القيام بمهامها. فرغم التزام النظام السياسي فيها بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أن التدخلات الحزبية باعتبارها قوة ضغط سياسية عمدت إلى نشر اتباعها في المناصب الإدارية، وأبعاد معارضيها من المناصب الهامة. وقد عرف هذا النظام بـ Spoil System. وقد خلق هذا النظام نوعاً من الفساد الإداري حيث تغلبت الإعتبارات السياسية والحزبية على اعتبارات الكفاءة والموضوعية. وفي ضوء هذه الآثار تعالت الصيحات لتنقية الإدارة من الضغوط، فتم الغاء هذا النظام في عام ١٩٤٠ بالنسبة لبعض مناصب الحكومة الإتحادية، وأسهم ذلك في وضع حدود فاصلة بين السياسة والإدارة[٢٥].

٤ ـ حركات الإصلاح الإداري:

كان لحركات الإصلاح الإداري التي تمت في العديد من الدول أثر كبير في وضع الضوابط الفاصلة بين السياسة والإدارة. وقد جاءت حركات الإصلاح الإداري تحت دعاوى مختلفة وأطلق عليها مسميات مختلفة. ولكنها في النهاية كانت موجهة صوب الاهتمام بدراسة المشكلات الإدارية نتيجة لما أصاب أجهزة الإدارة العامة من تعقيد في وظائفها وانحرافات في أدائها، بسبب الأزمات المتشعبة التي حتمتها ضرورات العصر وأقعدتها عن تحقيق أهدافها.

ورغم أن حركات الإصلاح الإداري تلازمت مع ظهور الإدارة العامة نفسها، إلا أنها جاءت في صورتها المعاصرة تحت مسميات الثورة الإدارية،

والتنمية الإدارية، والإدارة بالأهداف والنتائج، والإدارة الفعالة، وبرامج الإصلاح الاقتصادي وغيرها.

وتجمع معظم تقارير الإصلاح الإداري سواء تلك التي تمت في الدول المتقدمة، أو تلك التي تمت في الدول المتخلفة على ضرورة فصل السياسة عن الإدارة، وتنظيم العلاقة بين الإعتبارات السياسية والإعتبارت الإدارية[٢٦].

بالإضافة إلى الأسباب التاريخية التي أوردناها كدعاوى للفصل بين السياسة والإدارة، هناك أيضاً عدد من الدعاوى الموضوعية التي تهدف إلى ضمان كفاية الأداء، وتحقيق الرشد في السلوك. وهي تتصل بطبيعة العمل السياسي والعمل الإداري، وأثر المشاركة السياسية على الاستقلال الإداري، وأثر التغيرات السياسية على الاستقلال الوظيفي، والعلاقة بين المسألة الشعبية والمسئولية التنظيمية. وتتناول بعض هذه الدعاوى بإيجاز على النحو التالي:

١ ـ طبيعة العمل السياسي والعمل الإداري:

إن العمل السياسي ببساطة هو ما يقوم به السياسيون، أما العمل الإداري فهو ما يقوم به الإداريون في الأجهزة التنفيذية. ويهدف العمل السياسي إلى تحقيق مصالح الجماهير، كما تعكسها السياسة العامة، أما العمل الإداري فهو يهدف إلى ضمان تحقيق السياسة العامة، باستخدام الموارد والوسائل المتاحة. فكأن أهداف العمل السياسي وأهداف العمل الإداري ـ من الناحية النظرية ـ واحدة وهي خدمة مصالح الجماهير. ولكن ظروف، ووسائل، وضوابط أداء كل منهم مختلفة. فالعمل السياسي يتم في ظروف ضاغطة، ويخضع لمؤثرات ومصالح أطراف متعارضة، ويتناول قطاعات متشعبة ومترامية الأبعاد. أما العمل الإداري فيتم في ظروف مخططة، ويخضع لمؤثرات ومصالح أطراف محددة، ويتناول قطاعات منظمة. كما أن العمل السياسي يعتمد على المناورة والحلول الوسط كوسائل لمواجهة المشكلات الجماهيرية. أما العمل الإداري فيعتمد على القواعد والنصوص القانونية واللوائح التفسيرية لمواجهة مشكلات التنفيذ.

وبينما يخضع أداء العمل السياسي إلى ضـوابط هلاميـة وذاتية، فـإن العمل الإداري يخضع في أدائه لضوابط محددة وموضوعية.

إن اختلاف الظروف والوسائـل والضوابط بين العمـل الإداري والعمل السياسي تقضي بضرورة وضع الحدود الفاصلة بينهما. وفي هذا الصدد يقول «ويلسون» «إن الإدارة إنما تعـني كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال، هذا فضلاً عن إتسام السياسة بالتسرع والإندفاع، ولذلـك فإن الشئـون الإدارية تختلـف عن الشئون السياسية رغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الإدارة[٢٧].

(٢) التمثيل السياسي والاستقلال الإداري:

إن التمثيل السياسي هو في المقام الأول عمليـة وكالـة يتم بمقتضاهـا التحدث نيابة عن الغير في الشئون ذات الطابع العام. وهي تتطلب مقدرة على فهم الشئون العامة ومهارة التعبير عنها. وتبدو هذه الوكالة في أوضح صورها عندما يتم التحام الوكيل مع الموكلين، ومشاركتهم النفـع أو الضرر. وتعتمـد كفـاءة ورشد هذه العملية على صدق التمثيل وبراعة التعبير. وبسبب اعتمادها على التمثيل والتعبير، فهي إذن من قبيل الفن أو المهارة السلوكية، والتي تعتمد على الخلق والإبتكار والإبداع والخيال. وتتزايد أهمية هذه المهارة في التمثيل السيـاسي، بسبب اعتمادهـا على مطالب قـد تكون متنـاقضة أو متنـازعـة أو متكاملة، وهي لهذا تفتقر إلى الضوابط المحددة لأدائها. أما الاستقلال الإداري فيقصد به الإلتزام بالضوابط المهنية للأعمال الإداريـة والتحرر من الضغـوط الخارجة عنها. ويبدو هذا الإلتزام أو الرشد في أعلى صورة عندما يتم تطابق سلوك الاستقـلال الإداري مع السلوك الـذي تحدده الضـوابط المهنية، ومن الواضح أن التمثيـل السياسـي تحكمه القيم الـذاتية، أمـا الاستقلال الإداري فتحكمـه الحقائق والضـوابط العلمية والقـانونيـة. وبسبب خضوع كـل منهم لاعتبارات مختلفة في طبيعتها، لذلك يفضل البعض استقـلال السياسـة عن الإدارة.

الإدارة العامة والاقتصاد العام

إذا كانت الإدارة العامة هي وسيلة الدولة في تنفيذ السياسة العامة المعبرة عن أماني وتطلعات المواطنين، فلا بد أن يتوافر لها من الإمكانيات ما يساعدها على الوصول إلى هذه الأهداف. ولا شك أن الاعتمادات المالية تأتي في مقدمة الإمكانيات التي يتوقف على توافرها تحقيق النجاح للسياسة العامة، ويختص علم الاقتصاد العام بالبحث في الكيفية التي يتم بها تدبير الإعتمادات المالية.

إن تحليل المحتوى الصريح والضمني لهذه الإهتمامات على المستوى الكلي والجزئي، يظهر أن علاقة القرابة أو الصلة بين الإدارة العامة والإقتصاد العام هي علاقة تتساوى في أهميتها مع العلاقة بين ظروف الأماني، وظروف الواقع فلا ينبغي لظروف الأماني أن تتجاوز ظروف الواقع، ولا ينبغي أن تصادر ظروف الواقع على ظروف الأماني. لأن كلاهما من الأمور غير المثالية من وجهة نظر الإدارة العامة، لأن هذه الظروف بجانبيها تخرج عن نطاقها ولا تستطيع السيطرة عليها.

إن ظروف الأماني وظروف الواقع تضع الإدارة العامة بين شقي الرحي. فإذا كانت ظروف الأماني تتطلب عملاً سياسياً عاماً للتعامل مع قوى الضغط وأصحاب المصالح، وبذلك يختص ببحثها ودراستها علم السياسة، فإن ظروف الحال تتطلب عملاً اقتصادياً عاماً يتعامل مع الموارد والمخصصات المالية، وبذلك يختص بها علم الاقتصاد العام.

إن مظاهر الصلة أو القرابة بين الإدارة العامة وعلم الاقتصاد العام يمكن ردها إلى عدد من الاعتبارات هي:

١ ـ الخطط المالية.

٢ ـ السياسات المالية.

٣ ـ القروض العامة.

٤ ـ إدارة الدين العام.

ونتناول هذه الإعتبارات على النحو التالي:

١ ـ إن الخطط المالية السنوية من الأدوات الرئيسية التي تستخدمها الإدارة العامة لترجمة السياسة العامة إلى قرارات اقتصادية تنفيذية وبرامج مالية تشغيلية. فإذا كان إقرار السياسة العامة هي مسألة سياسية في المقام الأول، وإذا كانت القرارات والبرامج التشغيلية هي مسألة تنفيذية، فإن تمويل هذه السياسة وهذه البرامج يعتمد على النواحي الاقتصادية العامة. فقبل أن تتحدد الأهداف والسياسة العامة يجب تحديد مقدار المصروفات والإيرادات اللازمة لتنفيذها، وهذه يتم وضع قواعدها بواسطة وزارات المالية لكل الأجهزة التنفيذية، ويطلق على هذه العملية الموازنة العامة أو الخطط المالية.

٢ ـ **السياسات المالية:**

ويقصد بها تلك الأُطر ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية التي تسترشد بها الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة. والسياسة المالية هي في الواقع الجانب المالي والاقتصادي للسياسة العامة وجزءاً رئيسياً منها تعدها الأجهزة الاقتصادية والمالية لكي تسترشد بها القرارات التنفيذية عند التعامل في الأسواق المالية والنقدية من حيث حجم الإصدار النقدي، وعمل الأجهزة المصرفية، كما تنطوي على السياسات المالية والإقتصادية الخاصة بالأسعار والإستثمار ومعدلات الفوائد على القروض الدائنة والمدينة.

٣ ـ**القروض العامة:** إن المصدر الرئيسي للاعتمادات المالية هو الضرائب بأنواعها المختلفة، ولكن الإدارة العامة تعتمد أيضاً على القروض والمنح الخارجية وأرباح الشركات العامة.

٤ ـ إدارة الدين العام.

يقصد بها طبيعة القروض وأنواعها وتوقيتها وحدود الاقتراض وكيفية الاستهلاك بالإضافة إلى مصادرها وأوجه إنفاقها.

الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي

تمثل دراسة الإدارة العامة في الوقت الحاضر ميداناً خصباً لتلاقي العديد من فروع العلوم الإجتماعية، ومن بينها علم النفس الإجتماعي، فبعد أن كانت هذه الدراسة تتناول الجوانب السياسية والجوانب القانونية والعمليات الإدارية والمالية وغيرها امتدت هذه الدراسة لكي تتناول الجوانب السلوكية بأبعادها النفسية والإجتماعية. وبهذا الامتداد أصبح من الممكن النظر إلى الإدارة العامة من ناحيتين: ناحية ميكانيكية أو إجرائية، وناحية حركية أو سلوكية. ويقصد بالناحية الميكانيكية أو الإجرائية للإدارة العامة الهياكل المحددة للأبنية التنظيمية والأبعاد المبنية للعمليات الإدارية فيها، والقواعد الحاكمة لعملها وأنشطتها. أما الناحية الحركية فيقصد بها المظاهر السلوكية لهيئاتها الإدارية وموظفيها وجماعات المصالح التي تتعامل معها وغيرها من شرائح المجتمع.

والإدارة العامة بجانبيها الميكانيكي أو الإجرائي والحركي يمثلا حلقة الصلة أو القرابة بين الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي.

وتبدو مظاهر الصلة بين الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي في ما نعرضه من نقاط نوجزها فيما يلي:

١ ـ إن الإدارة العامة ليست كياناً تنظيمياً فقط، ولكنها أيضاً كياناً معنوياً له أبعاد اجتماعية ونفسية تؤثر على أدائه، خاصة تلك المتصلة بالإختلافات الفردية بين العاملين فيه والتي تؤثر على مكونات ما يتمتعون به من ذاتية.

٢ ـ إن الإدارة العامة ليست تنظيماً ينطوي على جماعات عمل رسمية فقط، ولكنها أيضاً تنظيماً اجتماعياً يتكون من جماعات غير رسمية تتفاعل مع

بعضها البعض، ويحكم سلوكها ما يسود بين أعضائها من قيم ومعتقدات وعادات إجتماعية، يتأثر بها سلوك الأداء.

٣ ـ إن الإدارة العامة ليست هيكلاً يتكون من مستوى قيادي واحد، ولكنها أيضاً هيكلاً يتكون من العديد من المستويات التي تتطلب أنماطاً مختلفة من القيادة والإشراف، تؤثر بدرجات متفاوتة على أدائها وسلوكها.

٤ ـ إن الإدارة العامة ليست نظاماً مغلقاً، ولكنها أيضاً نظاماً مفتوحاً له صلات تأثير وتأثر فيما بين أجزاؤه، وبينها وبين عناصر البيئة المحيطة، وهذه الصلات تؤثر على سلوك وأداء الأجهزة التي تتكون منها.

هوامش الفصل الأول

(١) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادىء علم الإدارة، وروس للدكتوراه، ١٩٦٧.

(2)Harlod Koontz, and others, Management, A System Approach to Managereal Functions, McGrow - Hill Pablishing Company.

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، بيروت الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.

(٤) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة (العملية الإدارية في الجهاز الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر.

(٥) المرجع السابق.

(٦) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

(٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، الإسكندرية الدار المصرية الحديثة، ١٩٨١.

(٨) د. عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٢.

(٩) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

(١٠) المرجع السابق.

(١١) د. عبد الفتاح حسن، مبادىء الإدارة العامة، القاهرة، دار النشر ١٩٧٢.

(١٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

(١٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، المرجع السابق.

(١٤) يقول. د. محمد رفعت عبد الوهاب «وحتى في الميدان الذي يتلاقى فيه كل من هذين العلمين، وهو مجال السلطة التنفيذية، نجد أن الحكومة بمعناها الضيق والتي تمثل قمة السلطة التنفيذية والمسئولية عن تقدير السياسة العامة للدولة في ظل الدستور

والقانون، هذه الحكومة ودراستها تمثل موضوعاً جوهرياً من علم السياسة، بينما علم الإدارة العامة يركز اهتماماته على الشق الآخر من السلطة التنفيذية أي المنظمات الإدارية التي تقوم بالتنفيذ الفعلي للقرارات السياسية» د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، الإسكندرية، الدار المصرية الحديثة، ١٩٨١، ص. ٥٣.

(١٥) د. عبد الوهاب محمد رفعت يقول في مرجعه «إن الفارق الأكثر أهمية يرجع إلى اختلاف دائرة الاهتمامات الأساسية لكل من علم الإدارة العامة وعلم السياسة. فعلم السياسة يدرس الظاهرة السياسية بالمعنى الدقيق وتشمل دراسة السلطات العليا، والمذاهب السياسية، والقوى السياسية، والتنظيمات المتعلقة بها كالأحزاب، وهي مجالات تخرج بعينة أساسية عن مجالات الأعمال الإدارية التي يهتم بها علم الإدارة العامة.

الإدارة العامة. انظر الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، الإسكندرية، الدار المصرية الحديثة ١٩٨١، ص ٥٣.

(١٦) يقول د. محمد رفعت عبد الوهاب، «هكذا نرى في النهاية أنه مهما كانت قيمة عوامل التقارب بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، فإن لكل منهما نطاق بحثه الخاص والزاوية المستقلة التي ينظر بها إلى ظاهرة الإدارة العامة. بينما تنحصر نظرة القانون الإداري في نطاق النصوص والمبادىء النظرية، فإن نظرة علم الإدارة العامة تتميز بالطابع التجريبي القائم على الملاحظة والتجربة من أجل الوصول إلى الإصلاح والتطوير. انظر المرجع السابق، ص ٤٩.

٤/٢ المرجع السابق، ص ٤٤.

(١٧) يقول د. محمد رفعت عبد الوهاب، يدرس عالم الاجتماع على العلاقات الداخلية المتشابكة بين الظواهر الاجتماعية في شكلها العام والكلي، وذلك حسب منهاجه وطبيعته، وينتج عن هذا أنه لا يستطيع أن يعكف بنجاح على جانب خاص أو زاوية خاصة من الظواهر الاجتماعية، لأن هذه الزاوية الخاصة تمثل جزءاً محدوداً وصغيراً جداً بالنسبة للمجموع العام المتسع الذي يهتم به. فهكذا الزاوية أو القطاع الإداري بالمعنى الصحيح يخشر عليه من أن يضيع وسط تلك العموميات، لهذا كان واجباً أن يستقل هذا القطاع ليهتم به عالم الإدارة العامة ومتخصصيه. المرجع السابق، ص ٥٥.

(١٨) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

(١٩) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية ١٩٧٩.

(٢٠) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

(٢١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق.

(٢٢) د. عبد الكلايم درويش، د. ليلى تكلا، المرجع السابق.
(٢٣) مارشال أدوارد ديوك، جلاديز وجدن ديموك، لويس د. كوينج، الإدارة العامة، ترجمة ابراهيم طلس البرلسي، القاهرة، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع، ١٩٦٧ ص: ٢٥.
(٢٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، بدون دار نشر ١٩٩٠.
(٢٥) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ١٠٣.
(٢٦) د. حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة المقاربة، أساليب البحث وتطبيقاتها، بغداد، مطبعة المعارف، ١٩٧٠.
(٢٧) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

الفصل الثاني

مداخل دراسة الإدارة العامة

١ ـ مقدمة.
٢ ـ المدخل القانوني.
٣ ـ المدخل الوظيفي.
٤ ـ المدخل التنظيمي الهيكلي.
٥ ـ المدخل السلوكي.
٦ ـ المدخل البيئي.
٧ ـ مدخل الأنظمة.

مداخل دراسة الادارة العامة

على الرغم من أن الإدارة العامة تعتبر قديمة قدم الحضارات الإنسانية، إلا أنها لم تحظَ بالبحث والدراسة إلا مع بداية هذا القرن. فقد برزت الإدارة العامة كميدان للبحث والدراسة نتيجة ما طرأ على دور الدولة الحديثة من تطورات أدت إلى تعدد وتنوع من تأدية من وظائف، وإلى تعقد وتشابك علاقاتها الداخلية فيما تؤديه من أنشطة، وعلاقتها الخارجية مع البيئة التي تعمل فيها، وإلى تعدد المطالب والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وإلى تعاظم الضغوط التي تتعرض لها. وقد نتج عن كل ذلك ظهور العديد من الحاولات التي تهدف إلى البحث عن أفضل السبل لترشيد ما تقوم به من أدوار ودراسة وسائل رفع كفاءتها، لكي تتناسب مع ما تتمتع به من قوة وتأثير في إدارة شئون المجتمعات التي تعمل فيها. وقد تكونت من هذه المحاولات حصيلة من المعرفة ومجموعة من أساليب التطبيق والممارسة. ولكن هذه المحاولات جاءت برؤى مختلفة لجوانب الإدارة العامة، وقدمت بدائل مختلفة لعلاج مشكلاتها. ورغم ما انطوت عليه هذه المحاولات من تعارض أو تنازع، إلا أن هذه الرؤى وهذه البدائل مثلت حلقات متصلة من الجهود التنظيرية تهدف جميعها في النهاية إلى الوصول إلى تفسير لمختلف جوانب العمل الإداري والتنظيمي.

ويهدف هذا الفصل إلى عرض المداخل الشائعة التي استخدمت لدراسة الإدارة العامة. ويتناول هذا العرض عدداً من المداخل المختلفة من حيث

النشأة، والتوجه العلمي لأهم رواده، والموضوعات التي يركز عليها، وأخيراً تقييماً يبين نقاط القوة، وكذلك نقاط الضعف التي يتصف بها كل مدخل.

أولاً ـ المدخل القانوني:

ترجع الأصول التاريخية لهذا المدخل إلى المقالة الرائدة التي كتبها «ويدرو ويلسون» عام ١٨٨٧، تحت عنوان «دراسة الإدارة العامة». فقد عرف «ويدرو ويلسون» الإدارة العامة بأنها «التنفيذ المفصل للقانون العام». وكان يهدف من دراسته إلى إيجاد معيار للتفرقة بين الإدارة العامة والسياسة عندما نادى «بأن الإدارة إنما تعني كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف، وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال، هذا فضلاً عن اتسام السياسة بالتسرع والاندفاع، ولذلك فإن الشئون الإدارية تختلف عن الشئون السياسية رغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الإدارة»[١].

ومنذ ذلك الحين اصطبغت دراسة الإدارة العامة بالطابع القانوني ودارت في فلكه مركزة على الحقوق الدستورية والقانونية لأجهزة الحكومة ووظائفها، وسلطاتها، والواجبات المفروضة عليها، مع الاهتمام بالأوضاع الإدارية والنواحي الدستورية والسوابق القانونية والعلاقة بين السلطة المركزية وبينها وبين الهيئات المحلية المختلفة[٢].

ويهتم المدخل القانوني بما يأتي:

١ ـ وضع الضوابط القانونية التي تحدد عمل وبناء الأجهزة التنفيذية.

٢ ـ تحديد الصلاحيات والحقوق، والالتزامات للأجهزة التنفيذية إزاء الأجهزة الأخرى وإزاء الأفراد.

٣ ـ تحديد العلاقة بين الأجهزة التنفيذية وغيرها من الأجهزة الأخرى والتي تكفل استقلالها وحيدتها.

٤ ـ تحديد القواعد المنظمة لشئون التوظف العام منذ بدء الحياة الوظيفية حتى انقضائها.

ويستند أنصار هذا المدخل في تحليلهم للإدارة العامة على الجوانب الدستورية المبينة للحقوق والواجبات التي يبينها الدستور، خاصة التركيب السياسي للمجتمع، وحدود السلطات الثلاث، التشريعية، والقضائية، والضامنة لحريات الأفراد، والعلاقة بين كل منها، والسلطة التنفيذية، والكيفية التي يتحقق بها التوازن بين السلطات الثلاث، والسبل التي تسمح لكل منها بتحقيق الرقابة على الأخرى.

٥ ـ وضع القواعد القانونية المنظمة للقرارات الإدارية من ناحية طبيعتها وأركانها ومشروعياتها، وآثارها القانونية وكيفية إصدارها وسحبها.

تقييم المدخل القانوني:

إن المتتبع لاهتمامات المدخل القانوني في دراسة الإدارة العامة يمكن أن يلاحظ مدى تأثر البناء التنظيمي والعمليات الإدارية بالمدخل القانوني، وبصفة خاصة الإطار الدستوري المبين للعلاقة بين السلطات الثلاث، وكذلك تأثرها بالقانون الإداري، خاصة القواعد القانونية المحددة للتصرفات، والشئون المتصلة بالعلاقة بين أجهزة الإدارة العامة والعاملين فيها والمتعاملين معها.

على أن تأثر دراسات الإدارة العامة بالمدخل القانوني، لا يعني بالضرورة صلاحية هذا المدخل في الكشف على الجوانب الإدارية والتنظيمية لأجهزة الإدارة العامة. فقد انتاب هذا المدخل الكثير من جوانب القصور الذي يمكن ذكرها فيما يلي:

١ ـ إن هذا المدخل ينظر إلى بناء وعلاقات الأجهزة التنفيذية والنظام السياسي الذي تعمل في ظله باعتبارها علاقات وأبنية ساكنة، لا حركة فيها، ويقيم ما تقوم به من تصرفات وفقاً لمدى تطابقها مع الدستور والقوانين. والواقع أن تصرفات الأجهزة التنفيذية وأبنيتها تتعرض للعديد من المؤثرات وتخضع للكثير من الضغوط خاصة عند وضع السياسة العامة وعند

تنفيذها. وتأتي هذه التغيرات انعكاساً للعديد من الضغوط والعوامل المختلفة مثل الأحزاب والقوى السياسية، والرأي العام، وجماعات المصالح، والظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وهكذا ينظر المدخل القانوني إلى الأجهزة التنفيذية على أنها نظام مغلق يمكن التحكم فى عملياته من خلال مدى تطابقها مع القوانين والدستور[٣].

٢ - يغفل المدخل القانوني الجوانب الفنية والتنظيمية والإنسانية للأجهزة التنفيذية. فهو يركز على الجوانب القانونية والفقهية، المختصة بعمليات وأبنية الأجهزة التنفيذية، وبذلك يهتم بشكل العمل الإداري ويغفل مضمونه. وقد كان رجال القانون أنفسهم،مع غيرهم، أول من تنبه إلى أن المدخل القانوني لا يعطي صورة حقيقية للأنظمة الإدارية عند استخدامه في دراسة الإدارة العامة. وفي هذا الخصوص يقول «مقلد»، أن الطرق القانونية الدستورية لم تمد رؤيتها إلى الجانب الأخر من العملية. فتحليل قوى التفاعل الديناميكي في النظام السياسي والتي تؤثر في توازنه أو اختلاله،ومدى انعكاس ذلك على أوضاع السلطة التنفيذية في صورتها الشاملة، لا يصبح مكتملاً إلا بالبحث كذلك في مختلف الجوانب الفنية والتنظيمية والإنسانية التي تنصرف إلى الكيفية التي يعمل بها الجهاز التنفيذي في الدولة»[٤].

٣ -يقوم المدخل القانوني على وجود طرق مقننة لإدارة الأجهزة التنفيذية، لا تسمح باقتراح بدائل للتصرف في مواجهة المواقف المختلفة التي تواجه مشكلات التنفيذ. وتتمثل هذه الطرق في مجموعة القوانين واللوائح والإجراءات التي تتضمنها أنظمة الإدارة، والتي ترسم في مجموعها أساليب التصرفات الإدارية، ومعايير قياسها ومخالفيها. أن الاعتراض الرئيسي على هذه الوسائل هو في تجريد العمل الإداري والتنظيمي من حرية المفاضلة بين البدائل، تلك المفاضلة التي تميز العمل الإداري عن العمل القانوني. فالعمل الإداري يتصف بالمرونة في الإختيار مع تحمل المسئولية، أما العمل القانوني فيتصف بالجمود لتجنب المسئولية.

٤ ـ يغفل المدخل القانوني النواحي الاجتماعية والنفسية للعاملين والمتعاملين مع أجهزة الإدارة العامة. فهذا المدخل يهتم بالنصوص القانونية لنظم التوظف، ولكنه لا يتعرض للكيفية التي يتم بها تقييم الموظفين، ولا للكيفية التي يتم التعامل بها مع مكونات شخصيتهم وسلوكهم ودوافعهم واتجاهاتهم، ولا يتعرض للعلاقات غير الرسمية التي يمكن أن تقوم بينهم، والتي تستند إلى القيم والأعراف والتقاليد التي تحكم سلوكهم.

٥ ـ ينحصر هذا المدخل في نظرة القانون للإدارة العامة وأجهزتها وفقاً للمبادىء النظرية، ويفتقر إلى الطابع التجريبي، الذي يتبنى الملاحظة والتجربة عند التعامل مع الظواهر الإدارية.

ثانياً ـ المدخل الوظيفي:

يهدف المدخل الوظيفي، في دراسته للإدارة العامة، إلى تحديد أنشطة ومهام المدير ذات الطابع العام، والتي لا تختلف باختلاف المنظمات أو اختلاف ظروف التطبيق. ويصنف رواد هذا المدخل الأنشطة والمهام الإدارية في وظائف لها صفة العمومية والتداخل والشمول، لكي تكون فيما بينها إطاراً نظرياً لممارسة العمل الإداري يعرف في الكتابات الإدارية «بالعملية الإدارية». ويدعي المدافعون المعاصرون للمدخل الوظيفي أن هذا الإطار النظري يساعد على تنمية وتطوير الإدارة والمديرون، خاصة عند استخدامه كمنهج في برامج التدريب على الأعمال الإدارية(٥).

ورغم أن المدخل الوظيفي لدراسة الإدارة بصفة عامة ينسب إلى المدير الفرنسي «هنري فايول»، الذي قدمه في بداية هذا القرن في فرنسا، ولم يعرف على نطاق واسع إلا في الأربعينيات، إلا أن الفضل الأول في الربط بين المدخل الوظيفي ودراسة الإدارة العامة يعود إلى الكتابات التي ظهرت في الثلاثينيات بواسطة كل من «لوثر جوليك» و «ليندول أورفيك» تحت عنوان «بحوث في دراسة الإدارة العامة». فقد استطاع «لوثر جوليك» و «ليندول أورفيك» تطوير وظائف المدير

في كلمات تركيبية ركز لها بالرموز «POSDCORB»، وهي أوائل الحروف الإنجليزية المبينة لهذه الوظائف وهي[٦]:

التخطيط	Planning
التنظيم	Organizing
التشكيل	Staffing
التوجيه	Directing
التنسيق	Coordinating
التقرير	Reporting
التمويل	Budgeting

ورغم اختلاف الكتاب المعاصرون في تحديد عدد هذه الوظائف، إلا أن المدخل الوظيفي بتصنيفه للنشاط الإداري في مجموعات، ظل كما هو منذ تقديمه غاية في الثبات وعدم التغير، وأصبح في صورته المعاصرة يتناول الوظائف الإدارية التالية:

(١) وظيفة التخطيط:

ويقصد بها التفكير المستقبلي للإختيار من بين بدائل الأهداف والسياسات، والإجراءات والبرامج والقواعد، وبذلك يتضمن التخطيط تحديد معالم المستقبل سواء على مستوى الدولة، أو على مستوى المنظمات والهيئات، أو على مستوى الإدارات، سواء في المنظمات العامة أو الخاصة. وتستخدم الإدارة العامة السياسة العامة التي أقرتها السلطة التشريعية لترجمتها إلى سياسات وبرامج وإجراءات وقواعد ذات طابع تنفيذي،تماماً كما تستخدم الإدارة الخاصة الأهداف الرئيسية لترجمتها إلى خطط وبرامج وإجراءات ذات طابع تشغيلي.

(٢) وظيفة التنظيم:

ويقصد بالتنظيم بناء الهياكل التنظيمية، وتحديد علاقات الأعمال ببعضها

البعض. ويتضمن ذلك تحديد المهام الفردية والوظائف التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف، وكذلك تجميع الأعمال في وحدات متجانسة على نحو يسمح بتحقيق التنسيق، مع تحديد علاقات السلطة والمسئولية بطريقة رأسية وأفقية. وتستخدم الإدارة العامة هذه القواعد لتحديد علاقة أعمالها ببعضها البعض على المستوى القومي، وعلى المستوى المحلي، وبناء الوظائف العامة التي تستخدم في تنفيذ هذه الأعمال، كما تستخدم قواعد السلطة والمسئولية لضمان التنسيق بين الأعمال، وذلك بنفس الأصول والقواعد التي تستخدمها المنظمات الخاصة.

(٣) وظيفة التشكيل:

ويقصد بالتشكيل حشد القوة العاملة بأنواعها المختلفة، وذلك من خلال اختيار الأفراد العاملين، وتوزيعهم على الأعمال المختلفة وفقاً لتخصصاتهم، وتدريبهم على أداء هذه الأعمال، ومكافأتهم بتحديد نظم الأجور والحوافز، وتنمية قدراتهم والمحافظة عليها، وتقييم نتائج أدائهم. وتستخدم الإدارة العامة وظيفة التشكيل لوضع الفرد المناسب في المكان أو الوظيفة المناسبة، واختيارهم على أساس الجدارة، وترتيب درجاتهم، وتحديد فئاتهم المالية، وذلك وفقاً لنفس الأصول والمبادىء التي تستخدمها الإدارة الخاصة.

(٤) وظيفة التوجيه:

ويقصد بالتوجيه كل الجهود التي يقوم بها المديرون للإشراف على المرؤوسين وقيادتهم. وتتضمن هذه الجهود تعريف المرؤوسين بأدوارهم ومهام أعمالهم وما تتطلبه مراكزهم من سلطات ومسئوليات. وتستخدم الإدارة العامة أصول التوجيه تماماً كما تستخدمها المنظمات الخاصة، وذلك من خلال الجهود التي يقوم بها القائمون على أجهزتها من إشراف، وقيادة. ويتضمن ذلك إصدار الأوامر والتعليمات المفسرة لطبيعة أدوارهم ومهامهم، وحل المشكلات التي يواجهونها أثناء تنفيذ القوانين واللوائح، ومراعاة التزامهم بالإجراءات الموضوعة لتنفيذ الأعمال والسياسات العامة.

(٥) وظيفة الرقابة:

ويقصد بهذه الوظيفة قياس الأداء الفعلي لكل مهمة أو عمل أو وظيفة أو وحدة تنظيمية، ومقارنته بالخطط والبرامج والقواعد الموضوعة. وتتضمن هذه الوظيفة تحديد المعايير المثالية للأداء والتي يتم على أساسها قياس الأداء الفعلي، وتحديد جوانب الإنحراف في الأداء الفعلي بالمقارنة مع المعايير الموضوعة، وتحديد طبيعة الإنحرافات الموجبة والسالبة، والمسئول عنها، وتحديد أسبابها تمهيداً لعلاجها، ومنع حدوثها في المستقبل. وتستخدم الإدارة العامة هذه القواعد والخطوات بواسطة أجهزة خاصة تقيمها لهذا الغرض.

وقد صاحب ظهور المدخل الوظيفي مجموعة من المبادىء والقواعد العامة عرفت في الأدب الإداري «بالمبادىء العامة للإدارة» وذلك لعموميتها وشمولها وإمكانية الإسترشاد بها في ميادين الإدارة بصفة عامة وهي: الإلتزام بمبدأ التخصص وتقسيم الأعمال، وضرورة تساوي السلطة مع المسئولية، ومراعاة وحدة الأمر، والالتزام بالنظام في الأعمال، ووحدة القيادة، وإخضاع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة، والمساواة في المعاملة وغيرها.

ويرى أصحاب هذا المدخل أن هذه المبادىء شأنها شأن الوظائف الإدارية هي بمثابة قوانين علمية تستخدم كضوابط لضمان كفاءة الأداء لعمل المديرين. فهي صالحة للتطبيق بصرف النظر عن طبيعة المنظمات التي تطبق فيها، وبصرف النظر عن الظروف والمواقف البيئية التي يعمل فيها المديرون.

تقييم المدخل الوظيفي:

قدم المدخل الوظيفي إسهامات لها أثرها على دراسات الإدارة العامة. فقد تأثر العديد من الكتاب بما قدمه من وظائف لها طابع العمومية والشمول يمكن استخدامها لعرض أنشطة المديرين في أجهزة الحكومة. فالتخطيط والتنظيم والتشكيل والرقابة تعتبر علامات ظاهرة في كتابات علماء الإدارة العامة المختلفين في انتماءاتهم العلمية. فقد استخدمه رجال القانون، ورجال السياسة، ورجال الإجتماع كأطر لمعالجة موضوعات الإدارة في ميادين تخصصهم.

على أن وجود هذه العلامات الظاهرة للمدخل الوظيفي في هذه الكتابات، لا تعني بالضرورة صلاحية هذا المدخل على النحو الذي ادعاه مؤيدوه وأنصاره، وإنما هو يعاني من الكثير من النقائص، حتى أن الفكر الإداري الحديث يشير إليه على سبيل الذكرى.

ومن أهم ما يوجه إلى المدخل الوظيفي من انتقادات ما يأتي:

١ - يتجاهل المدخل الوظيفي دور الجوانب الإنسانية والسلوكية في التأثير على أداء المديرين عندما يقومون بالتنظيم وغيره من الوظائف الإدارية. فبرغم أن وظيفة التنظيم التي ينادي بها هذا المدخل - على سبيل المثال - تتطلب الإلتزام بمجموعة من القواعد والضوابط العامة والخاصة بالتخصص، وعلاقات السلطة والمسئولية وغيرها، إلا أن هذه القواعد والضوابط أغفلت خصائص وطبيعة العاملين التي يتأثرون بها، كما أن هذا المدخل يفترض ضمنياً أن وظائف المدير تهدف إلى توجيه وضبط وتنسيق سلوك العاملين نحو أهداف الخطط، ويتجاهل العناصر التي تسمح للمدير بممارسة هذا التأثير. ويدعي أنصار هذا المدخل أن المبادىء التي نادى بها تنطوي على بعض الجوانب الإنسانية كالمساواة والتعاون وعدالة المكافأة، إلا أن هذه المبادىء قد افترضت نموذجاً شديد التبسيط للعنصر البشري. فهو بهذه المبادىء ينظر إلى العاملين باعتبارهم عنصراً ساكناً يلتزم في عمله بالقواعد المحددة له كما هي، ولا يستطيع ممارسة الضبط والسيطرة الذاتية على سلوكه، وإنما ينبغي أن يتم هذا الضبط من خلال وظائف المدير التي تحدد له الخطط والإجراءات والقواعد التفصيلية لأداء العمل.

٢ - يفترض المدافعون المعاصرون عن صلاحية المدخل الوظيفي في دراسة الإدارة العامة، أن ما جاء به هذا المدخل يصلح كإطار لتحليل ودراسة وتنمية الأداء الإداري، وأن الإدارة العامة ككيان تملك وسائل تنشيط العلاقات بين العاملين من خلال ما تنطوي عليه اللوائح والقوانين من ضوابط للسلوك الجماعي. ولكن هؤلاء المدافعون المعاصرون يتجاهلون

أن الإدارة العامة ليست كياناً قانونياً فقط، ولكنها كيان اجتماعي تنشط فيه التفاعلات والعلاقات بين أعضائه، ويمتلأ بالحركة، والانفعالات الاجتماعية والنفسية. ويشكل هذا الكيان الاجتماعي بما ينطوي عليه من جوانب نفسية وعلاقات إجتماعية عاملاً مؤثراً على أدائه. بل أن الوظائف الإدارية ذاتها هي نتاج سلوك إنساني يقوم به المدير في أجهزة الإدارة العامة، وبالتالي لها جوانب نفسية واجتماعية أيضاً.

٣ ـ يقوم المدخل الوظيفي في دراسة الإدارة العامة على افتراض أنها نظام مغلق، وأن تصميم الهياكل التنظيمية والإدارية باستخدام «المبادىء العامة للإدارة» تكفل له الكفاءة، ومعنى ذلك إسقاط علاقات التفاعل التي تقوم بين الأجهزة مع بعضها البعض، كالتفاعل بين الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي أو بين الجهاز التشريعي والجهاز القضائي، وكذلك التفاعل بين كل جهاز من هذه الأجهزة والبيئة التي تعمل فيها وما تتطلبه من عمليات المناورة السياسية، وقوى الضغط المختلفة والرأي العام. فهذا التفاعل يترتب عليه العديد من العلاقات ذات الطبيعة المستمرة أو المؤقتة، وإن تأثير هذا التفاعل لا يمكن استبعاده طالما أن أجهزة الإدارة العامة تسعى إلى تحقيق السياسة العامة. وإن افتراض إمكانية تجنبه عن طريق التخطيط أو التنظيم أو الرقابة لا يعبر عن واقع البيئة التي تعمل فيها.

٤ ـ يعتمد المدخل الوظيفي على وجود وظائف إدارية لها صفة العمومية والشمول والتداخل، تمارس في كل المنظمات الخاصة والعامة، وإن القيام بها يتطلب الإلتزام بمبادىء عامة، حتى يمكن تحقيق الكفاءة في أداء العمل الإداري والتنظيمي. ومعنى ذلك أن المدير الكفء في المنظمات الخاصة لا بد وأن يكون كفأً في منظمات الإدارة العامة أيضاً.
إن طابع العمومية والشمول والترابط الذي تتصف به الوظائف الإدارية يفترض بساطة العمل الإداري وتشابهه، كما يفترض سهول التعرف على مكوناته وتجميعه، وهو أمر من الصعب تحقيقه في الإدارة العامة. كما أن عمومية العمل الإداري والتنظيمي، وسهولة التعرف عليه، بتحديد مكوناته

وتجميعه، لا يقدم الكثير لتحقيق الكفاءة، ما لم تتحدد الأساليب والطرق التي يؤدي بها، والبدائل المختلفة التي يمكن الإلتجاء إليها، وذلك في ظل التغيرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تعمل الإدارة العامة في ظلها. لأن تحديد ما يجب أن يقوم به الإداري، لا يقدم سوى المعايير المثالية، والواقع يتطلب تحديد ما يمكن أن يقوم به الإداري، عندما يواجه الواقع الذي يعمل فيه والإختلافات في الظروف والمواقف التي يواجهها.
إن تحديد وتعريف الشروط التي يجب توافرها في الظروف والمواقف لا بد وأن يقترن بتحديد بدائل مختلفة لأساليب العمل الإداري يمكن الإختيار من بينها، تلك الأساليب التي تضمن كفاءة هذا العمل وفعاليته.

٥ - يتجاهل المدخل الوظيفي لدراسة الإدارة العامة أثر الظروف والمواقف التي تؤثر على الأداء الإداري، وعلى قدرة هذا الأداء على تحقيق السياسة العامة. ومعنى ذلك إسقاط محددات الأداء وأثارها. فقد ظهر أن التشابه في أبنية وعمليات أجهزة الإدارة العامة لم يضمن تماثل نتائج الأداء التي تحققها هذه الأبنية والعمليات. فأنظمة العمل والقواعد التي تستند إلى المدخل الوظيفي قد تواجه بعض النجاح في ضبط مسارات العمل، وضمان مستوى معين من الأداء في أحد الأجهزة، وقد تفشل في ذلك عند تطبيقها في أجهزة أخرى. فمثل هذه الأنظمة والقواعد ليست قوانين علمية ثابتة، كما يدعي أنصار المدخل الوظيفي، وإنما هي أدوات لا بد من تطويعها لمواجهة الظروف والمواقف التي تطبق فيها، إذا كان المطلوب هو ضمان كفاءة أداء العمل الإداري والتنظيمي في ميدان الإدارة العامة.

ثالثاً ـ المدخل التنظيمي أو الهيكلي:

ترجع أصول المدخل التنظيمي أو الهيكلي إلى الكتابات المبكرة التي ظهرت في بداية هذا القرن، والتي تمت في ميادين الأعمال الخاصة، ولكن تطبيقها في ميدان الإدارة العامة يعود إلى «هوايت» في الثلث الأول من هذا القرن[٧]. ويهدف هذا المدخل إلى تحليل ودراسة قواعد تصميم الأبنية

الهيكلية لأجهزة الحكومة، وتحديد الأنشطة اللازمة لوحداتها والعاملين فيها. ورغم أن المدخل التنظيمي الهيكلي يعد من المداخل التقليدية في ميدان الإدارة بصفة عامة، وفي ميدان الإدارة العامة بصفة خاصة، إلا أن ما قدمه من وصف لهياكل أجهزة الإدارة العامة، وأنشطتها، ما زال يتمتع بالجاذبية لدى العديد من كتاب الإدارة العامة.

ويركز المدخل التنظيمي أو الهيكلي على الموضوعات التالية:

١ - الكيفية التي يتم بها تصميم وبناء الهياكل التنظيمية للحكومة وأجهزتها الإدارية، استرشاد بالضوابط التي يقترحها مثل،التخصص الأفقي والرأسي، واستخدام معايير لتكوين الإدارات، على أساس الأهداف أو الأماكن أو العمليات أو المناطق.

٢ - تحديد نطاق المسئوليات العامة والصلاحيات التي تضمن التعادل بينهما، وذلك بتحديد العلاقة بين الوحدات التنفيذية ووحدات الإستشارة، ووحدات القيادة والسيطرة، ووضع الضوابط التي تحقق التعاون بينهم.

٣ - ضمان التكامل والتنسيق بين أجهزة الإدارة العامة،ووحداتها المتخصصة، وذلك بتحديد نطاق السلطة لكل مركز تنظيمي، وبالتالي التنسيق بين الأعمال التي تقع تحت إشراف كل مستوى تنظيمي.

٤ - تحديد طرق وقنوات الإتصال التي تضمن تدفق وانسياب الأوامر والتعليمات من المستويات العليا إلى المستوى الدنيا، وتلقي التقارير عن نتائج الأداء في هذه المستويات.

٥ - تحديد وسائل الضبط من خلال التدرج الرئاسي، وذلك بتحديد مراكز التوجيه وعلاقات التبعية لكل مستوى، وبحيث تتدرج هذه التبعية لكل مستوى من المستويات حتى قمة السلطة.

٦ - وضع أساليب لرقابة العمليات والأداء لمختلف الأجهزة والوحدات،وذلك على نحو يضمن الإلتزام بمعايير مثالية للأداء.

تقييم المدخل التنظيمي أو الهيكلي :

رغم أن هـذا المدخـل يقوم على نفس الإفتـراضات التي يقوم عليها المدخل الوظيفي، ويتمتع بمعظم المزايا التي قدمها، إلا أنه يعاني من نفس المشكلات التي يعاني منها، وبصفة خاصة ما يأتي :

١ ـ يدرس المدخل التنظيمي أو الهيكلي أبنية الجهاز الإداري في حالة سكون لا حركة فيهـا، فالتـركيز على تصميم أنـظمة العمـل الداخليـة، وعلى المستويات الأفقية والرأسية لأجهزة الإدارة العامة يتم دون أدنى إشارة إلى الكيفية التي تتفاعل بها الجوانب مع بعضها البعض.

٢ ـ يتجاهل هذا المدخل الظروف والمواقف التي تعمل فيها هياكل وأنشطة أجهزة الإدارة العامة، فالإهتمام بتحديد نطاق المسئوليات والصلاحيات لكل مستوى، وثبات هيكل السلطة، تعني أننا بصدد نظام متعلق قد أغلقت فيه كل قنوات التأثير والتأثر مع الظروف البيئية والمواقف المتغيرة.

٣ ـ التركيز على الهياكل والأنشطة على حساب القائمين بالأعمال وتجاهـل الجوانب الإجتماعية والنفسية للعاملين، فهـذا المدخـل يغفـل عنصـر الحركة التي تنشأ من نشاط العنصر البشري، ومن امتزاج عناصر الأداء ببعضها، ومن تفاعل أجهزة الإدارة العامة مع بعضها البعض، ومن تعامل هذه الأجهزة مع البيئة التي تتضمن جوانب إجتماعية وثقافية.

٤ ـ يعـاني هذا المـدخل من نفس المشكـلات التي تتصف بها المـداخـل الوصفية، خاصة إفتقاره إلى القدرات التنبؤية التي تتمتع بها المـداخل القائمة على التجريب.

رابعاً ـ المدخل السلوكي :

ترجع جذور المدخل السلوكي إلى النتائج التي تم التوصـل إليها من الدراسات الإجتمـاعية والنفسيـة التي بدأت في الثلث الأول من هذا القرن،

وتناولت العوامل المؤثرة على سلوك المنظمات بصفة عامة والعاملين فيها، والعلاقات الإجتماعية في العمل، وردود فعل العاملين تجاه عملهم في الأجهزة الحكومية، وتجاه رؤسائهم، وتجاه بعضهم البعض.

ومنذ ذلك الحين تحرك اهتمام الدارسين للإدارة العامة إلى دراسة السلوك الإنساني في الأجهزة الحكومية مركزين على الظروف التي يتم في ضوئها اتخاذ القرارات، وأنماط القيادة التي يستخدمها الرؤساء في التأثير على أداء العاملين(٨). وتسيير أجهزة الإدارة العامة باعتبارها كيان إجتماعي يتأثر بالقوى النفسية والإجتماعية للأفراد، والتي تطلق فيه عناصر الحركة والنشاط.

ويهتم هذا المدخل بالآتي:

١ - دور القيم والقواعد والأعراف الإجتماعية في تحديد سلوك العاملين والمتعاملين مع الأجهزة الحكومية، كجماعات المصالح، والجمهور العام، وقوى الضغط وغيرها.

٢ - أهمية العوامل المسببة لظهور الجماعات غير الرسمية داخل المنظمات العامة وأثرها على أداء أجهزة الإدارة العامة.

٣ - الآثار السلوكية غير المتوقعة المترتبة على الإلتزام بالقواعد واللوائح والقوانين، كالجمود وعدم القدرة على التكيف، وفقدان الغايات وانخفاض المعنويات.

٤ - أهمية القيادة وأنماطها في تشكيل سلوك الأفراد والجماعات التي تضمها منظمات الإدارة العامة.

٥ - أهمية الواقع الفعلي لعمل ونشاط وتصرفات الأفراد والجماعات في إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، بدلاً من القواعد والضوابط القانونية الملتزمة بالسلوك المثالي والرشيد.

تقييم المدخل السلوكي:

إن استعراض الموضوعات التي جاء بها المدخل السلوكي يبين لنا كيف

أنه قدم مفاهيم ورؤى سلوكية، لم تكن مألوفة للمهتمين بدراسة الإدارة العامة. فالمدخل السلوكي باهتماماته بالعنصر البشري في الإدارة العامة ـ أفراداً وجماعات ـ قد قدم محاور جديدة للدراسة تركز على الوسائل المحددة لرضا الأفراد ومعنويات الجماعات، وبين طرق تحليل دورها في التأثير على كفاءة أداء أجهزة الإدارة العامة. وبالرغم من ذلك فإن هذا المدخل يعاني من بعض أوجه القصور أهمها:

١ ـ يفترض هذا المدخل أن مؤثرات أداء الأفراد والجماعات تتركز داخل أجهزة الإدارة العامة، ويهمل تأثير القوى الخارجية كالجوانب الإقتصادية، والسياسية في تشكيل سلوك هذه الأجهزة والعاملين فيها والمتعاملين معها. ومعنى ذلك أنه ينظر إلى أجهزة الإدارة العامة باعتبارها كياناً منعزلاً عن البيئة الخارجية ولا يعترف بقنوات التأثير والتأثر التي تقوم بينها وبين ما يحيط بها من كيانات أخرى.

٢ ـ يغفل المدخل السلوكي دور السياسة العامة في تحديد أداء الأجهزة الحكومية من خلال ما تحتويه من خطط وبرامج وقواعد محددة للسلوك ونتائج الأداء.

٣ ـ يبالغ المدخل السلوكي في الإهتمام بالنواحي الإجتماعية والنفسية لأجهزة الإدارة العامة والعاملين فيها، ولا يعطي إلا القليل من الإهتمام للعمل ومتطلبات أداؤه الفنية، مثل علاقة الأعمال ببعضها البعض، وأساليب التنظيم الرشيد للأعمال، والعلاقة بين الواجبات والصلاحيات وغيرها من ضوابط وأنظمة العمل الرسمية. فأجهزة الإدارة ليست كياناً إجتماعياً فقط تحكمه قوى التفاعل الإجتماعي بين الجماعات،وتعكس الجوانب النفسية للعاملين، وإنما هي أولاً كياناً قانونياً ودستورياً ينبغي أن تلتزم في سلوكها بالضوابط القانونية والدستورية.

٤ ـ يقوم المدخل السلوكي على نماذج مبسطة للسلوك الإنساني في العمل. فهذه النماذج تفترض أن أداء السلوك الإنساني تحدده عوامل نفسية كالرغبات والدوافع والإتجاهات وغيرها من مكونات الشخصية الإنسانية،

وكذلك التفاعلات التي تسببها العلاقات الإجتماعية بين الأفراد وغيرها. ولكن هذه النماذج تجاهلت العوامل الخاصة بالأعمال ذاتها، من حيث مكوناتها، ودرجة تعقدها، والعلاقات التي تقوم بينها، والقدرات والكفاءات والخبرات المتوافرة لدى الأفراد القائمين بها. وقد ثبت من الدراسات النفسية والإجتماعية الحديثة أن هذه العوامل وغيرها ترتبط ببعضها البعض وتؤثر بالتالي على نوع السلوك، ومايتنتجه من أثر على الأداء، وهكذا فإن هذا الإفتراض المبسط لنماذج السلوك الإنساني هو افتراض نظري وبعيد عن الواقع.

٥ - يتجاهل المدخل السلوكي المؤثرات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي تكون فيما بينها متغيرات البيئة الخارجية لأجهزة الإدارة العامة. كما يتجاهل أيضاً الظروف والمواقف التي تعمل فيها هذه الأجهزة. فالتوصيات التي ينادي بها هذا المدخل عن أنماط القيادة والإشراف الفعّال، وطرق حفز الأفراد لإظهار سلوكيات معينة، كلها تقوم على نماذج مغلقة، يفترض أن تعمل فيها أجهزة الإدارة العامة، أي أنها تعمل في بيئة ساكنة. وفي هذه البيئة يفترض المدخل السلوكي أن الخصائص الفردية والجماعية كالطموح، والقدرات، والتحدي، توسيع المسئولية، واتخاذ القرارات، والحوافز المادية، وظروف وشروط العمل، والحياة الداخلية هي المحددة لرضا الأفراد وإثارة دافعيتهم، الأمر الذي يؤثر على أدائهم. ولكن أجهزة الإدارة العامة تعمل في بيئة تتضمن تغيرات سياسية كقوى الضغط، وجماعات المصالح، والأحزاب السياسية والنظم السياسية، والبيئة الإقتصادية التي تتغير فيها الظروف وتحددها السياسات المالية، والإنفاق العام، وحجم الإستثمارات، ومستوى العمالة، كما تعمل في بيئة إجتماعية تتغير فيها الجماعات وتتغير أنماط سلوكها.

٦ - يغفل المدخل السلوكي متغيرات السياق، فالإدارة العامة تعمل في سياق تختلف فيه أنواع الأعمال، كما تختلف فيه أساليب أدائه، بالإضافة إلى اختلاف الظروف المادية كمواقع العمل، والعلاقات الداخلية بين الأجهزة

المختلفة،كالعلاقة مـع الأجهزة القضائية، والأجهـزة التشريعية، وكلهامن الظروف والمواقف الداخلية التي تحيط بالسلوك الإنساني وتؤثر عليه أو تحدد درجة تأثير العوامل الأخرى عليه. إن إغفال المدخل السلوكي لهذه المتغيرات السياقية يؤدي إلى افتراض هي أن ما يقدمه هـذا المدخـل من توصيات عن السلوك الإنساني في أجهزة الإدارة العامة، وعن محددات أداء الأفـراد غير صحيحـة لإغفالهـا الـدور الـذي تقـوم بـه المتغيـرات السياقية.

خامساً ـ المدخل البيئي:

يمثل هذا المدخل محاولة جادة لدراسة نظم الإدارة العامة من منـظور واقعي يتلافى القصور الذي اتسمت به المداخل السابقة. وفى مقدمة من اهتموا بهذا المدخل «جون جاوس» ١٩٤٨[٩]. فبدلاً من إطلاق التعميمات التي نادى بها كل من المدخل القانوني والمدخل السلوكي، والتي تحكمها اعتبارات نظرية غير واقعية، يحاول هذا المدخل تقديم وجهة نظر جديدة تدور حول دراسة العوامل والظروف البيئية،وأثرها على هياكل وأنشطة أجهزة الحكومة، وذلك في إطار العلاقات المتداخلة بين عناصر هذه الهياكل والأنشطة، وتفاعلها مع الظروف البيئية التي تعمل فيها. وبالتالي فإن المدخل البيئي يركز أساسـاً على تحليل أنظمة الإدارة العامة وممارساتها الفعلية في الظروف والملابسات، اعتماداً على افتراض مؤداه أن هذه الأجهزة هي نتاجاً لتفاعل الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي تعمل فيها. ووفقاً لهذا الإفتراض ليس هناك نظاماً نموذجياً صالحاً للتطبيق في جميع الظروف، فأنظمة الإدارة العامة الناجحة في البيئة الصناعية، لا تصلح للتطبيق بنفس درجة النجاح في البيئةالزراعية، أو أن أنظمة الإدارة العامـة الملائمـة فـي البيئة المتقدمة، قد لا تكون ملائمة عند تطبيقها في البيئة النامية، فالنجاح إذن يتوقف على مدى التوافق بين الأنظمة والبيئة التي تطبق فيها.

ويهتم المدخل البيئي بالموضوعات التالية:

١ ـ التركيز على العلاقة بين أجهزة الإدارة العامة والبيئة التي تعمل فيها كالبيئة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية وغيرها.

٢ ـ دراسة العوامل البيئية في المجتمع، والتي تحدد السمات والصفات التي تتميز بها أجهزة الإدارة العامة، وتأثير هذه العوامل على أبنية وأنشطة وأداء هذه الأجهزة مثل، عوامل المكان، والسكان، والقيم، والعادات والتقاليد والرغبات... الخ[١٠].

٣ ـ دراسة التغيرات التي تحدث في العناصر المكونة للبيئة كعناصر التغيرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وتحديد مدى تفاعل هذه العناصر مع بعضها البعض وما تنتجه من آثار على بعضها البعض، وعلى أجهزة الإدارة العامة.

٤ ـ تصنيف وترتيب العوامل البيئية المؤثرة على أجهزة الإدارة العامة وفقاً لأهميتها النسبية في تحديد نطاق التجاوب معها.

٥ ـ وضع نماذج نظرية لتحديد درجة الإعتماد التبادلي بين متغيرات أجهزة الإدارة العامة والمتغيرات البيئية.

٦ ـ دراسة العلاقة السببية بين المتغيرات البيئية ومتغيرات أجهزة الإدارة العامة. أو بمعنى آخر إثارة قضية العلاقة المتبادلة في التأثير والتأثر بدلاً من الصفة التجريدية التي اتصفت بها المداخل السابقة.

٧ ـ تطوير وإصلاح أجهزة الإدارة العامة من واقع المجتمع الذي تعين فيه، بدلاً من الإعتماد على نقل نماذج لأجهزة أخرى تعمل في مجتمعات غريبة عنها.

وقد مر المدخل البيئي بعدد من التطورات أبرزها:

١ ـ بدأ المدخل البيئي في المراحل الأولى بتركيز الإهتمام على تحليل ومقارنة العناصر الثابتة والمستقرة والرسمية للإدارة العامة، كالوثائق الدستورية، وأنظمة الحكم، والأطر القانونية للأجهزة الحاكمة، ولم يتعرض هذا

المدخل للأنشطة التي تقوم بها وطريقة ممارستها لها. وأغفلت أثر الظروف والعوامل البيئية الإقتصادية والثقافية والإجتماعية عليها. واتسم منهج الدراسة بأسلوب التحليل الوصفي للأنظمة السياسية والدستورية للحكومات.

٢ ـ وفي المرحلة الثانية، تناولت الدراسة إلى جانب البناء القانوني والسياسي لأجهزة الإدارة العامة كل الأبعاد الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للبيئة، وقامت بالربط بينها وبين بناء وأداء هذه الأجهزة، وحاولت بيان الكيفية التي يتغير بها نظام الإدارة العامة مع تغير البيئة. وقد اتصفت الدراسة في هذه المرحلة بطابع العمومية والشمول والاعتماد على النماذج التحليلية التجريدية.

٣ ـ وفي المرحلة الثالثة، إنتهى الأمر بالمدخل البيئي إلى الانتقال من التجريد إلى التحديد، وذلك بالإلتزام بمحاور للمقارنة لها صفة الشمول، تتناول المتغيرات البيئية الهامة للإدارة العامة في المجتمعات المعاصرة، وطبيعتها الواقعية، لكي تكون قادرة على تفسير الواقع الذي تعيشه هذه الأنظمة، وإظهار أوجه التشابه وأوجه الإختلاف بينها.

تقييم المدخل البيئي:

يعتبر المدخل البيئي نقطة تحول ملحوظة في دراسة الإدارة العامة. فقد انتقل هذا المدخل من محاولة تقديم أدوات تحليل قاصرة على الجوانب القانونية والسياسية والهيكلية الرسمية وغير الرسمية في مجتمع معين، إلى محاولة تقديم أدوات تحليل وتقييم في عدد من المجتمعات. والمدخل البيئي بهذه الأدوات يمكنه أن يبين أوجه التشابه وأوجه الاختلافات القائمة في المجتمعات المختلفة، في مذاهبها السياسية، وفي نظمها الإقتصادية، وظروفها الإجتماعية، ويحدد دورها في التأثير على الاختلافات في الأبنية التنظيمية والعمليات الإدارية التي تستخدمها. وبذلك يسهم في توفير محاور للمقارنة يمكنها أن تساعد في الكشف عن أسباب مشكلاتها، وتحديد مجالات

للإصلاح، وتوفير طرق للتطوير. وبالرغم من ذلك فإن المدخل البيئي يعاني من بعض أوجه القصور، ومن أهمها ما يأتي:

١ - يعاني المدخل البيئي من مشكلة وضع الحدود الفاصلة للعناصر المكونة لأجهزة الإدارة العامة والبيئة التي تعمل فيها. ففي محاولته لتحديد العلاقة بين الأجهزة الحكومية والبيئة السياسية مثلاً، لا بد من الالتزام بالضوابط الدستورية والقانونية التي يبينها المدخل القانوني.

٢ - يعتمد المدخل البيئي على دراسة العلاقة بين العديد من المتغيرات ذات الطبيعة المتغيرة، وغير المستقرة والتي يحوطها درجة عالية من عدم اليقين. ومعنى ذلك أن المقارنة في مثل هذه الظروف تصبح عقيمة أو مضللة.

٣ - يتناول المدخل البيئي متغيرات بيئية متشعبة ومترامية الأطراف متباينة في طبيعتها وأبعادها ومناهج بحثها، الأمر الذي يجعل من الصعب أن يضمها مدخل علمي واحد، وإنما تحتاج إلى ضم العديد من المداخل الأخرى، كالمدخل القانوني، والمدخل السلوكي، وغيرها. وهي مداخل لها مفاهيمها وأدوات تحليلها المتخصصة.

٤ - يعتمد المدخل البيئي على مقارنة أبعاد واقع تاريخي أو معاصر، فمحاور المقارنة تقتصر على إظهار أوجه التشابه أو أوجه الإختلاف، ولكنها لا تنتج أدوات لها قدرات تنبؤية يمكن استخدامها في برامج الإصلاح الإداري للأجهزة والمؤسسات الحكومية.

٥ - يفتقر المدخل البيئي إلى وجود أطر تحليلية لتحديد تلك الأبعاد الداخلة في المقارنة، وتلك التي تخرج عنها، وحتى تلك الأطر التي قدمها هذا المدخل في المراحل المبكرة من حياته كانت شديدة التجريد وبعيدة عن الواقع.

٦ - يعتمد المدخل البيئي على دراسة مجموعة من المتغيرات شديدة التنوع

والتعقد والتداخل، تمثل كل منها ميداناً متخصصاً له مصطلحاته ومناهجه ومشكلاته.

سادساً ـ مدخل الأنظمة:

ترجع أصول مدخل الأنظمة إلى المحاولات المعاصرة لعلماء الطبيعة للنظر إلى الظواهر الطبيعية باعتبارها كيانات كلية يتكون كل منها من أنظمة جزئية أو أجزاء فرعية تتفاعل مع بعضها البعض، وتتفاعل مع الأنظمة الأكبر التي تمثل البيئة التي تعمل فيها، وتنشأ نتيجة لهذا التفاعل بينها وبين البيئة علاقات تأثير وتأثر.

وينسب مدخل الأنظمة إلى عالم الطبيعة «بيرتلانفاي» الذي استخدمه في المراحل الأولى لدراسة الظواهر الطبيعية باعتبارها أنظمة مغلقة، ولكن تطويره في المراحل التالية، تم بواسطة «كاتز وكان» الذين قدمه كمنهج تحليلي لدراسة الظواهر الإجتماعية باعتبارها أنظمة مفتوحة. ومنذ ذلك الحين تستخدم فكرة الأنظمة لتحليل ودراسة الكثير من الظواهر والكائنات سواء الطبيعية أو الإجتماعية، خاصة تلك التي تتصف بخصائص الحركة والنمو والتكيف وخلق المنافع. وهي جميعاً من الخصائص التي تتضمن جوانب حركة وتغير من خلال الأفعال التي تقوم بها، وردود الأفعال التي تتلقاها من وإلى ما يحيط بها من ظواهر وكائنات أخرى.

وقد استخدمت فكرة النظام في ميدان الإدارة بصفة عامة أولاً، ثم في ميدان الإدارة العامة بعد ذلك، لتحليل ودراسة الأبنية والهياكل التنظيمية وعمليات وأنشطة الإدارة فيها. ووفقاً لهذا التحليل والدراسة، ينظر إلى الإدارة فى المنظمات العامة ـ بحكم كونها العقل الواعي المحرك لأدائها وأنشطتها ـ باعتبارها نظاماً فرعياً مسئولاً عن كيان ووظائف الأنظمة الفرعية الأخرى، حيث تقوم بأعمال مراكز التوجيه والتكيف على نحو يحقق التوازن الداخلي بين أجزائها والتوازن الخارجي بينها وبين البيئة التي تعمل فيها.

ويهتم مدخل الأنظمة في دراسة الإدارة العامة بالأمور التالية:

(١) المدخلات:

تحتاج منظمات الإدارة العامة إلى عناصر مختلفة تمكنها من أداء واجباتها، فلا يمكن لهذه المنظمات أن تعمل وتستمر في العمل دون الحصول على الموارد المالية لتمويل الخطط والبرامج العامة، كما لا تستطيع الوفاء بمسئولياتها تجاه الجماهير دون الحصول على الأفراد بنوعيات مختلفة، كما لا يمكنها الإستمرار دون دعم خططها وبرامجها من الأحزاب السياسية، وجماعات المصالح وغيرهم من الأجهزة الأخرى في المجتمع، والتي تمدها باحتياجاتها من الخدمات والتوريدات التي تعتمد عليها فيما تقوم به من أنشطة. وتحصل منظمات الإدارة العامة على هذه الموارد من البيئة التي يعمل فيها، فهذه الأجهزة بحكم انفتاحها على البيئة لا تستطيع أن تعمل بمعزل عنها.

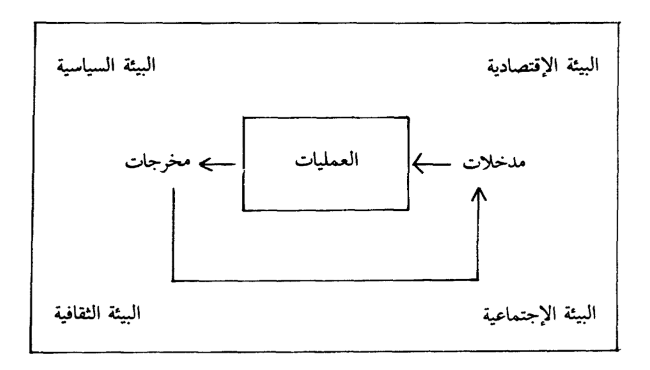
(٢) العمليات:

تقوم منظمات الإدارة العامة بعمليات أو أنشطة لتحويل العناصر أو الموارد التي حصلت عليها من البيئة إلى برامج للخدمات أو خطط للتنمية الإجتماعية أو الإقتصادية. وهي تستطيع القيام بهذا التحويل عن طريق مزج هذه العناصر أو الموارد بطرق مثالية يترتب عليها زيادة في منافعها، وبحيث تكون هذه المنافع الممتزجة أكبر من المنافع التي تحققها الموارد قبل مزجها.

(٣) المخرجات:

إن عمليات التبادل التي تقوم بين منظمات الإدارة العامة والبيئة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، لا تقتصر على الحصول على الموارد اللازمة لأنشطتها، وإنما تتضمن ما تقدمه هذه المنظمات إلى هذه البيئة كالخدمات التعليمية، أو الصحية، أو الأمنية، أو الدفاعية أو العوائد التي تقدمها للأطراف التي تمدها بالموارد التي تستخدمها.

ويمكن تصوير هذه العناصر في الشكل التالي:



وتتصف الأنظمة المفتوحة بصفة خاصة بعدد من الخصائص هي:

(١) الفناء:

إن الخاصية الأولى للنظام المفتوح هي الفناء. ويقصد بالفناء أن كل نظام يولد وينمو ويفني، ومعنى ذلك أن لكل نظام مرحلة نشاط منذ بداية حياته حتى نهايتها، وتتفاوت هذه المرحلة من نظام إلى آخر. وتحاول إدارة النظام إطالة مرحلة النشاط أطول مدة ممكنة، وذلك بالإحتفاظ بقدر من الطاقة في شكل موارد إحتياطية تستخدمها لدعم النظام خلال الفترة التي يتعرض فيها النظام للفناء أو التوقف.

(٢) التوازن:

إن الخاصية الثانية للنظام المفتوح هي التوازن والإستقرار. ويتحقق للنظام حالة التوازن والإستقرار طالما يقوم بالحصول على الموارد أو مصادر الطاقة من البيئة المحيطة، ويصدر لها ما يقوم بإنتاجه، وذلك بصفة ثابتة

ومنتظمة. كما يتحقق للنظام حالة التوازن كلما كان قادراً على التكيف مع ما يحدث من تغيرات في البيئة المحيطة.

(٣) الأكوافينلتي:

إن الخاصية الثالثة للنظام هي الأكوافينلتي Equafinality. ويقصد بها عدم وجود طريقة واحدة للوصول إلى أهداف النظام، كما لا يوجد مرحلة واحدة يمكن البدء فيها. إذ تتعدد الطرق والمراحل التي تؤدي إلى تحقيق أهداف النظام. ويقع على إدارة هذا النظام البحث عن أفضل الطرق والمراحل بطريقة مستمرة. بمعنى أن تكون في حالة مفاضلة دائمة بين البدائل من الطرق والمراحل التي تؤدي إلى بقاء ونمو وازدهار النظام.

(٤) التمايز:

إن الخاصية الرابعة للنظام هي التمايز. ويقصد بها اختلاف الأجزاء المكونة للنظام والميل نحو التخصص في الوظائف. وكلما كبر حجم النظام كلما اتجهت هذه الأجزاء نحو التخصص فيما تقوم به من أنشطة ووظائف، وكلما اكتسبت براعة واتقان في أدائها. والتمايز لا يكون قاصر على اختلاف وتخصص الوظائف والأنشطة، أي أفقياً، ولكنه يفرض نوعاً آخر من التمايز والإختلاف في الأجزاء التي تستخدم للربط والتنسيق أي وجود تمايزاً رأسياً.

(٥) الحركة:

إن الخاصية الخامسة للنظام هي الحركة. ويقصد بها ربط بداية مراحل كل عمل بنهايته، وربط بداية المرحلة التالية فيها بالمرحلة الأولى. والثانية... وهكذا. ويطلق على كل بداية للمرحلة وكل نهاية لها دورة الحركة. كما أن بداية العمل في المرحلة الأولى ونهاية العمل في المحصلة الأخيرة يمكن أن يطلق عليها دورة أيضاً.

(٦) التغذية المرتدة:

إن الخاصية الأخيرة للنظام هي التغذية المرتدة. ويقصد بها استخدام

ردود الفعل والآثار التي تحدث في البيئة ـ نتيجة ما يصدره النظام إليها ـ في تعديل وتأقلم عناصر النظام حتى يمكن الإستجابة للآثار البيئية وردود الأفعال التي تحدث فيها.

تقييم مدخل الأنظمة:

رغم أن مدخل الأنظمة في دراسة الإدارة العامة يعتبر حديثاً، إلا أنه يقدم محاولة نظرية للتقريب بين المناهج العلمية المختلفة، فهو يقدم مجموعة من المفاهيم والخصائص النظرية المجردة لها طابع العمومية والشمول والترابط يمكنها أن تستخدم ليس فقط في مجال دراسة الظواهر الإجتماعية بصفة عامة، ولكن أيضاً في مجال دراسة الظواهر المادية أيضاً. ولكن عموميته الشديدة وشموله المبالغ فيه، وكذلك مدى الترابط المعقد جعل هذا المدخل قاصراً على تقديم أطر تحليلية يمكن استخدامها في تحديد نطاق الدراسة، وبصفة خاصة أبعادها الداخلية وأبعادها الخارجية. إذ يرجع إلى هذا المدخل الفضل في توجيه الإهتمام إلى أهمية المتغيرات البيئية والسياقية والمتغيرات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والفنية وغيرها، وبيان دورها وتأثيرها على الأبنية والعمليات الإدارية والتنظيمية. كما يرجع إلى مدخل الأنظمة الفضل في تفسير الإعتماد المتبادل بين العمليات الداخلية للنظام والعمليات الخارجية له.

وبالرغم من ذلك فإن مدخل الأنظمة يتصف بما يأتي:

يتميز نموذج الأنظمة بعدد من الخصائص تجعله جذاباً للدارسين والباحثين في ميادين المعرفة بصفة عامة. وهذه الخصائص هي:

١ ـ البساطة، يتميز مدخل الأنظمة بالبساطة والوضوح. فكل ظاهرة إجتماعية أو مادية يمكن النظر إليها كنظام يتكون من عدد من الأجزاء تتفاعل مع بعضها البعض لأداء أشياء نافعة. ولذلك فهو أداة مفيدة لتحليل العناصر التنظيمية في الإدارة.

٢ ـ الاعتمادية، يتميز مدخل الأنظمة بالتركيز على الإعتمادية أو التبادل. فكل جزء يعتمد في بقاؤه على بقاء الأجزاء الأخرى، وهي خاصية يمكن قبولها والدفاع عنها في العلاقة بين الظواهر المختلفة. كما أنها خاصية مفيدة في مجال التنظيم والإدارة، لا سيما عند النظر إليه كإطار لتكامل الأهداف التشغيلية والعامة، وكذلك عند النظر في اعتماد النظام على البيئة أو السياق.

٣ ـ الإنفتاح، يتميز نموذج الأنظمة بالتركيز على دراسة العلاقة بين الظواهر والبيئة المحيطة به. وينظر إلى استمرار النظام وفعاليته بمقدرته على التعامل مع العناصر البيئية المختلفة. وهي خاصية أفسحت المجال لدراسة ظروف عدم التأكد الذي تعمل فيه التنظيمات وتتأثر بها العمليات الداخلية كاتخاذ القرارات، والتخطيط والتنسيق والتكنولوجي وغيرها.

ويؤخذ على هذا المدخل ما يأتي:

١ ـ إن البساطة التي يتميز بها هذا المدخل أفقدته قيمته لأن جميع الظواهر يمكن النظر إليها كنظام. الأمر الذي لا يضيف كثير إلى أدوات التحليل المستخدمة حالياً.

٢ ـ صعوبة تحديد عناصر النظام خاصة ما هو نافع وما هو ضار أو ما يسهم به في تحقيق الأهداف وما يعوق هذا الإسهام.

٣ ـ صعوبة تحديد العلاقة بين النظام والبيئة المحيطة، وكذلك الحدود التي تفصل بينهم.

٤ ـ يؤخذ على مدخل الأنظمة الميل الشديد نحو التجريد لأنه ينظر إلى الظواهر بطريقة نظرية صرفة، كما ينظر إليها بطريقة مثالية، فضلاً عن النظر إليها بطريقة كلية.

هوامش الفصل الثاني

(*) د. سهيل صبري مقلد،
نقلاً عن د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئة مقاومة ص ٣٩.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحى، الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣، ص ١٠٢.

(٢) د. عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٤، ص ٩٥.

(٣) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

(٤) د. إسماعيل صبري مقلد، نقلاً عن د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص ٣٩.

(5) Harold Koontz, and Cyril O'Donnel, Principles of Management, Mc Grow-Hill Book Co., New york, 1968.

(6) Luther Gulick, and Lyndall Urwick, (ed). Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, New york, Columbia University, 1937.

(7) Leonard White, Introduction to the Study of Public Administration, New york, The Mc millan Pyblishing Co., 1957.

(8) Herbert Simon, Administrative Behavior, New york, The Macmillan Publishing Co., 1947.

(٩) د. حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة المقارنة، أساليب البحث وتطبيقاتها، الجزء الأول، بغداد، مطبعة المعارف، ١٩٧٠، ص ١٥.

(١٠) د. عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق.

(١١). د. حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، المرجع السابق.

الباب الثالث

نظريات الادارة العامة

الفصل الأول : نظرية الدولة
الفصل الثاني : نظرية البيروقراطية
الفصل الثالث: النظرية البيئية
الفصل الرابع : نحو نموذج تحليلي جديد.

الفصل الأول

نظرية الدولة

١ ـ مقدمة.
٢ ـ التفسيرات غير العلمية.
٣ ـ التفسيرات العلمية.
٤ ـ تفسير الدولة والحكومة والسلطة التنفيذية.
٥ ـ أصل نشأة سلطة الدولة والحكومة.

نظرية الدولة

شغل مفهوم الدولة اهتمام العديد من الدارسين في ميادين السياسة والاجتماع والإدارة وغيرهم. فالدارسين للسياسة يهتمون بالدولة باعتبارها الكيان السياسي الذي يحقق الروابط السياسية بين عناصرها. والدارسين للقانون يهتمون بالدولة باعتبارها الكيان القانوني والدستوري الذي يحقق الاستقلال والحرية ويبين الضوابط التي تحقق الشرعية لتصرفاتها. والدارسين للاجتماع يهتمون بالدولة باعتبارها كياناً اجتماعياً يحقق التكامل والتفاعل بين الأفراد والجماعات المكونين لها. والمهتمين بالإدارة يهتمون بالدولة باعتبارها كياناً تنظيمياً وإدارياً يحقق التنسيق والتكامل بين الأجهزة والوحدات التي تتكون منها.

وعلى الرغم من هذا الاهتمام، فقد تعرض مفهوم الدولة إلى العديد من التفسيرات، أهمها: التفسيرات غير العلمية، والتفسيرات العلمية. وسوف نتعرض لكل تفسير من هذه التفسيرات بإيجاز على النحو التالي:

التفسيرات غير العلمية:

تعتمد التفسيرات غير العلمية لمفهوم الدولة على الربط بين الدولة والحاكم. ووفقاً لهذا المفهوم الذي تمتزج فيه الدولة بشخصية الحاكم،

يكون للحاكم كل حقوق السيادة وتمثيل الأمة. وقد ساد هذا المفهوم في أوروبا حتى جاءت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ حيث نشأت الديمقراطية، وانفصلت شخصية الدولة عن شخصية الحاكم، وانتقلت السيادة من الحاكم إلى الأمة[١].

ويعتمد هذا التفسير غير العلمي للدولة والذي تندمج وتنصهر الدولة في شخص الحاكم على ما يسمى بالنظريات الدينية والتي ترجع أصل الدولة إلى أصل الله، الذي يختار الحاكم من خلال نظام إلهي لا يعلمه البشر، بل إن هذا الحاكم هو الله ذاته يتواجد على الأرض. وطالما أن الحاكم هو الله أو ظل الله في الأرض، فله حق استخدام السلطة المطلقة، ليحكم كما يشاء دون منازع، وبذلك تتجسد في شخصه الدولة والسلطة التنفيذية.

وقد تطورت هذه الفكرة الدينية حول مفهوم الدولة وظهرت في شكل ثلاثة نظريات هي:

١ - النظرية الطبيعية أو الإلهية للحكام، و٢ - نظرية الحق الإلهي المباشر، و٣ - نظرية الحق الإلهي غير المباشر[٢].

١ - النظرية الطبيعية أو الإلهية للحكام:

إن النظرية الأولى التي يقوم عليها الحق الديني للحاكم هي النظرية الطبيعية أو الإلهية. وتقوم هذه النظرية على أن الحاكم هو الله، أو هو ظل الله في الأرض، وينبغي على المحكومين جميعاً الخضوع له خضوعاً تاماً، بل وتأليهه وتقديسه، وحتى تعبده، لما له من طبيعة إلهية. وقد كان هذا هو الحال في مصر القديمة، والأمبراطورية الرومانية، واليابانية، حتى عهد قريب، حيث كان الشعب ينظر إلى ملوك مصر القديمة وأباطرة الرومان، واليابان

باعتبارهم آلهة تندمج في شخصهم الدولة والسلطة والسيادة.

٢ ـ نظرية الحق الإلهي المباشر:

إن النظرية الثانية التي يقوم عليها التفسير الديني للحاكم هي نظرية الحق الإلهي المباشر، وتقوم هذه النظرية على أن اختيار الحاكم يرجع فقط لإرادة الله وحده، وإن المحكومين لا شأن ولا دخل لهم في اختياره، وما عليهم ألا قبول هذا الاختيار باعتباره أمراً خارجاً عن نطاق الإرادة البشرية. ورغم أن هذه النظرية تعتبر أن الحكام هم من البشر، إلا أنها تقول أيضاً أن الله قد اختارهم مباشرة، واصطفاهم دون سائر البشر لتولي الحكم، ولذلك فإن لهم السلطة والسيادة، وبالتالي هم الدولة. ووفقاً لهذه النظرية، فإن الحاكم لا يعد مسؤولاً أمام المحكومين، وإنما تكون مسؤوليته أمام الله الذي اصطفاه واختاره دون سائر البشر. وهكذا فإن السيادة والسلطة والدولة تندمج في شخصية الحاكم.

٣ ـ نظرية الحق الإلهي غير المباشر:

إن النظرية الثالثة التي يقوم عليها التفسير الديني للحكام هي نظرية الحق الإلهي غير المباشر. وقد تراجعت هذه النظرية قليلاً عن النظرية الطبيعية، ونظرية الحق الإلهي المباشر. فهي لا تقول بأن الحاكم هو الله، أو أن الحاكم هو من البشر الذين اصطفاه الله واختاره للحكم، ولكنها تقول أن الله لا يختار الحاكم مباشرة، ولكنه يختاره بطريقة غير مباشرة، أي أن العناية الإلهية هي التي وجهت الأحداث، ووجهت إرادة البشر، وأرشدتهم لاختيار الحاكم دون غيره من البشر. ووفقاً لهذه النظرية، فإن الحاكم لا يعد مسؤولاً أمام المحكومين، وإنما تكون مسؤوليته أمام الله، الذي وجه الناس لاختياره. وهكذا فإن السيادة والسلطة والدولة تندمج في شخصية الحاكم.

التفسيرات العلمية:

تعتمد التفسيرات العلمية لمفهوم الدولة على الفصل بين شخصية الحاكم وشخصية الدولة، على اعتبار أن هذا الفصل هو وحده الذي يسمح بخضوع الحاكم لسيادة القانون. ووفقاً لهذه التفسيرات التي تنفصل فيها شخصية الحاكم عن شخصية الدولة، تكون السيادة للأمة، ويكون لها كيانها المتميز والمستقل. وقد ظهرت هذه التفسيرات بعد الثورة الفرنسية حيث نشأت الديمقراطية في عام ١٨٧٩ وأصبح الشعب وحده هو صاحب السيادة الأصلي، وبالتالي صاحب السلطة، وصاحب الدولة.

ووفقاً لهذه التفسيرات، ينظر إلى الدولة باعتبارها جماعة من الأفراد، تعيش في إقليم معين، ولها سيادة تمتلك بمقتضاها حق فرض سلطتها على هذه الجماعة.

إن تحليل هذه النظرة الجديدة للدولة، يساعدنا على استخلاص عدد من الأركان، تميز الدولة عن غيرها من الكيانات المعنوية وهذه الأركان هي: الشعب، والإقليم، والحكومة، والسيادة.

١ ـ الشعب:

إن الركن الأول الذي يميز الدولة عن غيرها من التجمعات الإنسانية هو الشعب. ويقصد بالشعب جماعة من الأفراد يؤلف بينهم أهداف أو غايات عامة عليا. وتتكون هذه الجماعة من الذكور والإناث لضمان استمرارية الشعب وتجدده. ويحمل أفراد الشعب جنسية الدولة، ويتمتعون بالحقوق ويلتزمون بالواجبات في علاقتهم مع الدولة.

ويفرق البعض بين الشعب والأمة، فالشعب هو جزء من الأمة. وإذا كان أفراد الشعب تربطهم بالدولة روابط دستورية وقانونية، فإن أفراد الأمة

تـربطهم روابط روحيـة وثقافيـة وحضاريـة، أساسهـا الـدين والجنس واللغـة والتاريخ. فالأمة إذن يمكن أن تتكون من عدة شعوب أو عدة دول لكل منها نظامها القانوني. وقد يتكون شعب الدولة من مجموعة من الأفراد تنتمي إلى أمم مختلفة، ومع ذلك تبقى تقوم علاقتهم بالدولة التي يحملون جنسيتها على الروابط القانونية والدستورية.

٢ ـ الإقليم:

إن الركن الثاني الذي يميز الدولة عن غيرها من التجمعات الإنسانية هو الإقليم. ويقصد بالإقليم تلك المساحة من الأرض والتي لها حدود جغرافية معينة ويقطنها ويسيطر عليها السكان بصفة مستقرة ودائمة. وتنطوي الحـدود الجغرافية على كل من المسطحـات المائيـة، والطبقـات الهوائيـة التي تعلو سطح الأرض أو المياه. ومعنى ذلك أن الإقليم يتكون من الأرض، والماء، والجو. وتشمل الأرض كل ما على السطح، وكل ما في الجوف. كما ويقصد بالمياه كل البحار الإقليمية والسواحل والأنهار والبحيرات الداخلية. أما الجـو فيقصد به الفضاء الذي يعلو الجزء اليابس، وكذلك الجزء المائي من الحدود الجغرافية.

٣ ـ الحكومة:

إن الركن الثالث الذي يميز الدولة عن غيرها من التجمعات الإنسانيـة هـو وجود الحكـومة، أو السلطة السيـاسية الحـاكمة. ويقصـد بالحكـومة أو السلطة السياسية الحاكمة تلك الهيئة أو الجهاز التنظيمي العام الذي يمارس مهام الضبط السياسي، ويباشر من خلالها الوظائف العـامة للدولـة، وبحيث يكون لهذه الهيئة أو الجهاز سلطة فرض أوامره الملزمـة على أفراد الشعب، وأن يخضع أفراد الشعب لتلك الأوامر.

٤ ـ السيادة:

إن الركن الرابع الذي يميز الدولة عن غيرها من التجمعات الإنسانية هو السيادة. فلا يكفي لوجود الدولة توافر ركن الشعب، والإقليم، والهيئة السياسية الحاكمة، ولكن من الضروري أيضاً أن توجد سلطة عليا مستقلة لها إرادتها الحرة التي تستخدمها في بسط سيادتها على أفراد الشعب، وفي جميع أرجاء الإقليم، وذلك من خلال إصدار الأوامر والتوجهات الملزمة. ومعنى ذلك أن السيادة تتحقق إذا كانت الدولة قادرة على فرض إرادتها، ولو بالقوة، سواء كان ذلك بقبول الأفراد أو عدم قبولهم لها[٣].

تفسير الدولة والحكومة والسلطة التنفيذية:

ويفرق البعض بين الدولة والحكومة والسلطة التنفيذية. وفقاً لهؤلاء فإن مفهوم الحكومة أضيق من مفهوم الدولة، ولكنها أكبر أو مساوية على الأقل للسلطة التنفيذية، «فالدولة هي كيان إجتماعي سياسي قانوني. وهذا الكيان هو انعكاس للبناء الإقتصادي الإجتماعي في المجتمع وهذه تنعكس على تركيب الجماعة الحاكمة التي تسيطر على الحكومة وتنعكس على الضوابط والقوانين التي تمثل محاور ممارسة السلطات العليا للدولة»[٤].

ويمكن أن نميز بين ثلاثة معان لمفهوم الحكومة وهي:

المعنى الأول : هو أن الحكومة «كيان منبثق من كيان الدولة، وهي الجهاز الذي تعتمد عليه الدولة في صياغة سياستها العامة وتنظيم شؤونها وممارسة الضبط السياسي والقيام بتنفيذ الوظائف العامة» وهي تعني في مضار العام مختلف الهيئات الحاكمة في الدولة بما في ذلك السلطة التنفيذية.

المعنى الثاني : هو أن الحكومة «تعني الأسلوب أو الطريقة التي تمارس بها

مختلف السلطات الحاكمة في الدولة سلطاتها، ويتم من خلالها الحكم».

المعنى الثالث: هو أن الحكومة هي «السلطة التنفيذية دون غيرها من السلطات الحاكمة، ويستخدم للدلالة على المواقع القيادية مثل رئيس الدولة، والوزراء، ومساعدوهم. . . الخ».

شخصية الدولة

يقصد بالشخصية في معناها الاصطلاحي العام القدرة والأهلية للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات. وقد تكون الشخصية طبيعية أو معنوية. والشخصية الطبيعية هي قدرة أو أهلية للإنسان للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات. أما الشخصية المعنوية فهي كيان قانوني (جمعية ـ جامعة ـ هيئة ـ قوسية. . . دولة) مستقل ومتميز في وجوده عن شخصية الأفراد المكونين لها، له قدرة أو أهلية يحددها القانون للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات.

وإذا كانت الدولة هي كيان قانوني مستقل عن شخصية الشعب والحاكم، فهي إذن شخصية معنوية. فمنذ أن تتوافر للدولة أركانها من شعب وإقليم وسلطة حاكمة وسيادة، تنشأ لها الشخصية المعنوية، ولها أن تتمتع بالحقوق وتتحمل الالتزامات، سواء في الداخل أو في الخارج.

ويترتب على اكتساب الدولة الشخصية المعنوية عدة نتائج هي(٥):

١ ـ أن الدولة شخصية مستقلة عن شخصية أفراد الشعب، إلا أن السلطة الحاكمة المنبثقة عنها تلتزم بمباشرة السلطة لأجل الصالح العام لكل الشعب وليس لطائفة محدودة منه.

٢ ـ أن حقوق والتزامات الدولة الخارجية أو الداخلية لا تتأثر بتغير نظام الحكم

فيها، أو تغير الحكام. فهذه الحقوق والالتزامات تظل باقية طالما أن الدولة باقية.

٣ - أن ما تصدره الدولة من قوانين أو تشريعات لا تتأثر بتغيير شكل أو نظام الحكم في الدولة.

أصل نشأة سلطة الدولة والحكومة

إن المصدر الأول للسلطة في المجتمع هو الدولة، وتعتمد أجهزة الحكومة على السلطة التي تستمدها من سلطة الدولة. وقد تعرض منشأ سلطة الدولة والحكومة للعديد من محاولات التوضيح والتفسير، وظهر في كتابات علماء السياسة عدد من النظريات هي: ١ - نظرية القوة، ٢ - نظرية الأسرة، ٣ - النظريات العقدية، ٤ - نظرية التطور التاريخي[٦].

ونتناول كل نظرية من هذه النظريات بإيجاز على النحو التالي:

أولاً - نظرية القوة:

إن النظرية الأولى التي استخدمت لتفسير منشأ سلطة الدولة والحكومة هي نظرية القوة. وتعتمد هذه النظرية على فكرة القوة والغلبة. ويقول أصحاب هذه النظرية أن الدولة تنشأ عندما يستطيع طرف مكون من فرد أو جماعة من الأفراد فرض قوته على طرف آخر يتكون من باقي الأفراد الآخرين. ويطلق على الطرف الأول في مجال الإدارة العامة يمثل السلطة الحاكمة.

ويقول أصحاب هذه النظرية أن أحداث التاريخ تؤكد صحة هذه النظرية، فالكثير من نشأة الدول يرجع إلى عنصر القوة. ورغم أن القوة كان يقصد بها القوة المادية كالانتصار في الحروب، إلا أن التفسير المعاصر لهذه

النظرية يشير إلى القوة الفكرية أو الإقتصادية أو السياسية.

ويؤخذ على هذه النظرية إهمالها الأركان الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، فالكثير من الدول المعاصرة نشأت على أركان ليس من بينها القوة.

ثانياً - نظرية الأسرة:

إن النظرية الثانية التي حاولت تفسير أصل نشأة الدولة هي نظرية الأسرة. وتعتمد هذه النظرية على أن منشأ الدولة هو امتداد تاريخي لنشأة الأسرة. وأن الدولة وفقاً لأصحاب هذه النظرية هي ثمرة تطور طويل يبدأ بالأسرة وينتهي بقيام الدولة. وإن العامل المشترك في تطور هذه التجمعات الإنسانية هو السلطة الأبوية التي تمارس صور الضبط على أفرادها. وهذه السلطة تطورت مع تطور صور التجمعات الإنسانية، فسلطة رب الأسرة تنتقل مع التطور إلى سلطة رئيس العشيرة، وسلطة رئيس العشيرة ينتقل بعضها مع التطور إلى سلطة رئيس القبيلة، وسلطة رئيس القبيلة ينتقل بعضها مع التطور إلى رئيس القرية وهكذا، حتى تنتقل السلطة الأبوية إلى الدولة.

ويؤخذ على هذه النظرية ما يأتي:

١ - إن سلطة رب الأسرة تختلف عن سلطة الدولة، فالأولى تحكمها علاقات شخصية ترتبط بشخص معين وتزول بزواله، أما سلطة الدولة فتحكمها علاقات غير شخصية.

٢ - إن الكثير من الدول المعاصرة لم تنشأ على أساس هذا التطور.

٣ - إن الأسرة لم تكن هي الصورة الأولى للتجمعات البشرية.

ثالثاً ـ النظريات العقدية:

إن النظريات الثلاث التي حاولت تفسير أصل نشأة سلطة الدولة هي النظريات العقدية. وتقوم هذه النظريات على أن نشأة الدولة تقوم على فكرة العقد الاجتماعي. ويقول أصحاب هذه النظريات أن الإنسان انتقل من حياة الترحال الفطرية إلى حياة الجماعة المنظمة على أساس الاتفاق أو التعاقد أو ما يطلق عليه العقد الاجتماعي.

ويمكن أن نميز بين عدد من النظريات التي تقوم على فكرة العقد الاجتماعي وهي: نظرية هوبز، ونظرية لوك، ونظرية روسو.

ونتناول كل نظرية من هذه النظريات بإيجاز على النحو التالي[٧]:

١ ـ نظرية هوبز:

أقام «هوبز» نظريته على أساس تصوره لحالة الإنسان الفطرية قبل ظهور التجمعات الإنسانية المنظمة. فقد رأى أن الطبيعة البشرية تتصف بالأنانية، وإن هذه الأنانية هي المسؤولة عن الصراع الذي شهدته البشرية لفترة طويلة من تاريخها. وأن السبيل إلى الخروج من حالة الصراع هو الدخول في مجتمع منظم تتركز فيه السلطة في شخص أو هيئة يكون لها حق الأمر دون معقب. فحياة الإنسان الفطرية حياة بؤس وشقاء، يسعى فيها إلى تحقيق مصالحة الشخصية على حساب مصلحة الآخرين، وأن التخلص من تلك الحياة يتطلب منه الاتفاق والتعاقد مع غيره من بني الإنسان لإقامة حياة منظمة يسودها القانون والعدالة.

إن اتفاق الأفراد وتعاقدهم على الدخول في مجتمع منظم تحت رئاسة حاكم واحد من بينهم، يعني أن الأفراد وحدهم هم أطراف العقد، ومن ثم فإن للحاكم سلطة مطلقة، حيث تنازل له الأفراد عن حرياتهم تنازلاً كاملاً،

حتى يقوم الحاكم بحمايتهم والحفاظ على أرواحهم وممتلكاتهم وإقامة العدل بينهم.

كما يرى هوبز، أنه طالما أن الأفراد قد اختاروا الحاكم بإرادتهم فإن الحاكم لا يلتزم قانوناً أمام الأفراد، وله أن يتصرف كما يشاء، وليس للجماعة محاسبته حتى ولو كان مستبداً، وإنما عليهم الخضوع لسلطته وطاعته. والسبب في ذلك هو أنه مهما اتصف الحاكم بالاستبداد، فإن حالة الأفراد ستكون أفضل في ظل المجتمع المنظم عن تلك الحالة الفوضوية التي يعاني فيها الأفراد قبل دخولهم في العقد الاجتماعي.

ويأخذ على نظرية «هوبز» إهمالها الجانب التعاوني في الطبيعة الإنسانية، وتركيزه على الجانب الأناني منها. كما يؤخذ عليها تأكيده على عدم إمكانية فسخ الأفراد للتعاقد، بالإضافة إلى تأكيده للسلطة المطلقة للحاكم[٨]

٢ ـ نظرية لوك:

أقام «لوك» نظريته على أساس مشابه لنظرة «هوبز» من حيث حياة الإنسان الفطرية، ولكنه يرى أن هذه الحياة لم تكن كلها بؤساً أو شقاء، ولكنها حياة تسودها الحرية والمساواة والعدل. وإن اتفاق الأفراد على الانتقال من هذه الحياة الفطرية إلى الحياة المنظمة هي رغبتهم في إقامة سلطة عليا منظمة تقوم بوضع حدود حقيقية يراعيها الأفراد في حياتهم وتمنعهم من الاعتداء على حقوق غيرهم. وإن السبيل الوحيد هو الاتفاق أو التعاقد الذي يضمن سعادة الأفراد ويبين حدود الحرية والمساواة.

ويرى «لوك» أن أطراف العقد هم الأفراد من ناحية والحاكم من ناحية أخرى. كما أن الأفراد بهذه المكانة لم يتنازلوا للحاكم عن حقوقهم الطبيعية،

وإنما تنازلوا فقط عن جزء من هذه الحقوق، وذلك بالقدر اللازم لإقامة السلطة المنظمة للمجتمع. أما بقية الحقوق فهي تمثل قيوداً على سلطة الحاكم. وطالما أن الحاكم عليه مراعاة هذه القيود، فإن خروجه عنها يعطي الجماعة الحق في فسخ العقد مع الحاكم، كما يحق لهم معارضته ومقاومته.

٣ - نظرية «روسو»:

تقوم نظرية «روسو» على أساس أن قيام أي جماعة منظمة لا يستند إلى القوة، وإنما يستند إلى اتفاق الإرادات الحرة للأفراد المكونين للجماعة، ولذلك فإن العقد القائم على اختيار وتراضي الأفراد هو أساس وجود الدولة.

ويرى «روسو» أن حياة الإنسان قبل التعاقد للدخول في جماعة منظمة كانت مستقلة وحرة، ولكن تعارض المصالح الفردية وتضاربها يؤدي إلى تعرض الحقوق للخطر والعدوان، لذلك يسعى الأفراد للخروج من حياتهم الفطرية، والدخول في مجتمع منظم تسوده سلطة عليا تعمل على تنظيم حياة الأفراد وتقييم العدالة بينهم وتصون حرياتهم التي كانوا يتمتعون بها في حياتهم الفطرية. وإن المجتمع المنظم يعمل على إحلال العدالة والفضيلة مكان الغرائز والشهوات. لذلك ينتقل الأفراد من خلال الاتفاق القائم على حرية الإرادة من الحياة البدائية إلى الحياة المنظمة.

إن استعراض نظرية «روسو» يساعدنا على الخروج بعدد من الاستنتاجات هي:

١ - إن العقد الاجتماعي الذي نادى به له طرفان، الأول هو مجموع الأفراد ككيان جماعي مستقل، والثاني يشمل كل فرد من الأفراد ككيان طبيعي. أما الحاكم عند «روسو» فليس طرفاً في العقد.

٢ - يتنازل الأفراد كلية عن حقوقهم وحرياتهم الطبيعية بعد دخولهم في الحياة

المنظمة، ولكن هذا التنازل يكون لمصلحة مجموع الشعب. كما يصبح للأفراد حقوقاً مدنية جديدة تعويضاً لهم عن حقوقهم التي تنازلوا عنها.

٣ ـ تكون السيادة كلها للشعب، وتعمل السلطة العامة الممثلة للشعب على تحقيق العدل، والمساواة، وصيانة ما تقرره للأفراد من حقوق وحريات بما لا يتعارض مع الإرادة العامة.

ويأخذ على نظرية «روسو» افتقارها إلى أدلة تاريخية تؤيدها، وإن فكرة العقد الاجتماعي كما نادى بها تتناقض مع النشأة التطورية الطبيعية للدولة[٩]. كذلك فإن هذه النظرية شأنها شأن النظريات السابقة، تقوم على افتراض وهمي وغير صحيح، بأن الإنسان كان يعيش حياة العزلة والانفرادية قبل العقد ونشأة الجماعة، والصحيح هو أن الإنسان كائن اجتماعي بطبعه يميل دائماً نحو العيش في جماعة[١٠].

رابعاً ـ نظرية التطور التاريخي:

إن النظرية الرئيسية الرابعة التي حاولت تفسير أصل نشأة سلطة الدولة هي نظرية التطور التاريخي. وتقوم هذه النظرية على أن الدولة لم تنشأ نتيجة عامل واحد بذاته، كما ادعت نظرية القوة أو نظرية الأسرة أو النظريات العقدية، إنما نشأت سلطة الدولة نتيجة عوامل متعددة تفاعلت مع بعضها البعض على مر الزمن، وأدت إلى تجمع الأفراد، وظهور هيئة حاكمة وطبقة محكومة؛ وبالتالي نشأة الدولة. ويدعي أصحاب هذه النظرية أنه بسبب الاختلافات في الظروف الطبيعية، والتاريخية، والاقتصادية، والاجتماعية فإن نشأة الدول لا يحكمها عامل واحد، وهذا ما يؤكده التاريخ. ويقول «ديجي» في هذا الخصوص:

إن الدولة هي ظاهرة اجتماعية تنشأ مع واقع حياة الأفراد الذين يشعرون

بضرورة التضامن الاجتماعي فيما بينهم، ونتيجة الاختلاف السياسي بين أفراد المجموعة تنشأ بينها طبقة حاكمة وطبقة أخرى محكومة. أو على حد تعبيره فـإن أسـاس الـدولـة هـو التضـامن الاجتمـاعي القـائم على الاختـلاف السيـاسي»[١١].

هوامش الفصل الأول

(١) هناك استثناءات لاستخدامات هذا المفهوم قبل الثورة الفرنسية ، أهمها المدن اليونانية القديمة، وعهد الإسلام، انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، بدون دار نشر، ١٩٩٠ .

(٢) المرجع السابق، ص ١٤ - ١٥ .

(٣) المرجع السابق، ص ٢١ .

(٤) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٦٧ .

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ص ٢٣ .

(٦) المرجع السابق، ص ٢٦ - ٣٧.

(٧) المرجع السابق، ص ٢٦ - ٣٧.

(٨) د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٩) المرجع السابق، ص ٧٦.

(١٠) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، ص ٦٦ - ٦٧.

(11) Dieguit, Traite de constitutionnel 3em ed.

نقلاً عن د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٣٦.

(١٢) د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص ٨١ - ٨٣.

(١٣) د. سليمان محمد الطحاوي؛ مبادىء علم الإدارة العامة، الطبعة الرابعة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٩ .

الفصل الثاني

نظرية البيروقراطية

١ - البيروقراطية.
٢ - خصائص التنظيم البيروقراطي.
٣ - تقييم النظرية البيروقراطية.

البيـروقـراطـية

يستخدم مفهوم البيروقراطية لكي يعني ظواهر مختلفة لأطراف مختلفة. فقد استخدم في الأصل يشير إلى نظم العمل في التنظيمات الكبيرة الحجم والتي تتصف بالتطبيق الواسع لمبادىء التخصص، وتدرج الوظائف والمستويات وتعقد الإجراءات والقواعد. ولكن هذا المفهوم يستخدم أيضاً ليشير إلى ظواهر البطء، والتعطيل والتسويف في إنجاز الأعمال. ويستخدم كذلك في الإشارة إلى الأجهزة الحكومية التي تقوم بتنفيذ مهام ووظائف الدولة في إطار السياسة العامة التي تحددها الأجهزة السياسية.

ويرجع الفضل في تقديم النظرية البيروقراطية إلى عالم الاجتماع الألماني «ماكس ڤيبر» فقد قدم «ماكس ڤيبر» في أوائل هذا القرن ما يعرف بالنموذج البيروقراطي، وذلك من خلال تحليله لأنماط السلطة، ودراسته للمنظمات الكبيرة الحجم، والذي أقامه على الرشد والموضوعية باعتبارها الأسس التي تقوم عليها الأبنية التنظيمية والعمليات الإدارية للتنظيمات الكبيرة.

وقد تأثر «ڤيبر» بعدة عوامل كان لها أثرها في فكره وبالتالي في نظريته عن البيروقراطية وهي[1]:

١ ـ التضخم الذي طرأ على المؤسسات الصناعية في ألمانيا، والذي عاصره

«ڤيبر» كمواطن ألماني. فقد اقتنع «ڤيبر» بأن التنظيم الرسمي المحكم له آثاره الإيجابية على الإنتاج، ومن ثم فلم يهتم، بالنواحي الإنسانية، إذ افترض أن النجاح في هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم.

٢ ـ كان «ڤيبر» ضابطاً بالجيش الألماني الذي كان يمثل تنظيماً عسكرياً ضخماً يدار بطريقة آمرة ويتحرك الأفراد داخله وفق أوامر وتعليمات صارمة ومحددة ومفروضة عليهم، فاعتقد أن هذا الأسلوب من التنظيم يمكن أن ينجح في كل مجال.

٣ ـ خبرته كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد جعلته يدرك عوامل الضعف في البشر، وعدم إمكان الاعتماد الكامل على العنصر البشري، أو ترك الأمور لتصريف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة. وفي هذا مبرر لوضع القواعد والتنظيم المحكم للحيلولة دون تسرب الضعف البشري إلى عمل المنظمات.

وتعتبر نظرته لمفهوم السلطة القانونية الرشيدة، المنطلق الذي قاده إلى تكوين النظرية البيروقراطية. فقد أقام تحليله لهذه النظرية على التفرقة بين ثلاثة أنواع من السلطة هي(٢):

السلطة الكاريزمية Charismatic Authority:

يقصد «ڤيبر» بالسلطة الكاريزمية ذلك النفوذ والقدرة على التأثير الذي يمتلكه فرد له صفات وقدرات ومواهب شخصية فريدة، ويمارسها على الآخرين، وذلك على نحو يحدث به تغيرات في العلاقات الاجتماعية القائمة. ومعنى ذلك أن علاقات السلطة الكاريزمية تقوم على إذعان اختياري أو غير اختياري بين الرئيس والمرؤوسين، تكون التبعية بمقتضاها لشخص الرئيس بعينه، وتستمر بوجوده وتختفي بغيابه.

السلطة العرفية، أو التقليدية Traditional Authority:

يقصد «ڤيبر» بالسلطة العرفية أو التقليدية ذلك النوع من النفوذ أو التأثير الذي يقوم على استخدام الأعراف والتقاليد والعادات والقيم السائدة في المجتمع كأدوات لتنظيم العلاقة بين الأفراد والجماعات.

وبمقتضى هذه السلطة يستطيع فرد معين بحكم مكانته الاجتماعية كالسن، أو القرابة أو الانتماء أو غيرها، أن يمارس نفوذاً وتأثيراً على الغير. ومعنى ذلك أن هذه السلطة لا تعتمد على إنجازات معينة أو حقوق مكتسبة أو شخصيات فريدة، وإنما بناءً على الأعراف والتقاليد التي يحددها محتوى التراث الذي يتمتع بالقبول من أفراد المجتمع.

السلطة القانونية:

يقصد بالسلطة القانونية ذلك النفوذ أو القدرة على التأثير في الغير المستند إلى أسس قانونية أو رسمية أو موضوعية، مثل العدالة أو القبول العام أو النفع العام، ويكتسب بمقتضاها مركزاً معيناً له الحق في توجيه الغير من خلال قنوات رسمية يعترف بها. ومعنى ذلك أن السلطة القانونية تستند إلى المركز الوظيفي الذي يرتبط بغيره من المراكز الوظيفية بعلاقات تنظيمية رسمية.

ويرى «ڤيبر» أن هذا النوع الأخير من السلطة هو أكثرها رشداً وموضوعية واستقرار، وأن هناك علاقة بين رشد المجتمع، وعقلانيته، واستقراره، وبين انتشار المنظمات القائمة على هذا النوع من السلطة الرشيدة والموضوعية والشرعية.

إن اتصاف المنظمات بهذه الخصائص يمكن إرجاعه إلى عدد من الظروف هي[٣]:

١ ـ الحجم.

٢ ـ الأهداف.

٣ ـ الأفراد.

أولاً ـ الحجم:

كلما زاد حجم التنظيم الاجتماعي كلما تزايدت الحاجة للاتصال بين القادة وبين الأفراد التابعين. ولما كان الاتصال يتم عن طريق الإشراف المباشر فإن عملية الاتصال تتعقد في التنظيمات الكبيرة، بسبب القيود المفروضة على مقدرة القائد في الإشراف مع عدد معين من المرؤوسين. ولهذا السبب فإن القائد الأعلى يجد من الضروري تفويض جزء من سلطته إلى مجموعة أخرى تكون في مركز متوسط بينه وبين الأفراد التابعين. ومعنى ذلك وجود طائفة من الأفراد تتولى أعمال إدارية وإشرافية، وهذا من شأنه خلق طبقة البيروقراطيين في التنظيم.

ثانياً ـ الأهداف:

كلما تعقدت حاجات المجتمع كلما تزايدت الحاجة إلى التخصص وتقسيم العمل. ويؤدي التخصص وتقسيم العمل إلى أن كل فرد يساهم بقدر ضئيل في العمل الكلي. وتطبق هذه الفكرة على المجتمع ككل بحيث يكون هناك عدد من التنظيمات المختلفة في المجتمع الواحد، لكل منها هدفها الخاص. وبنفس المنظمة فإن الحكومة تتكون في الواقع من عدد كبير من الإدارات والأقسام والمصالح، ولكل منها هدفها الخاص. ولهذا السبب فإن الأهداف النهائية لا يمكن التعرف عليها بسهولة، بسبب أن كل جزء له هدفه المستقل الذي قد يتعارض مع أهداف الأجزاء الأخرى. ونظراً لتعدد الأهداف بهذه الصورة فإن الموظف البيروقراطي قد يتصرف دون علم بأهداف المجتمع، وأحياناً قد يعمل عكس هذه الأهداف.

ثالثاً ـ الأفراد:

إن إسهام الأفراد ومشاركتهم في نشاط المجتمع المهني والشخصي والسياسي في فترات مختلفة وبدرجات متفاوتة يجعلهم يكرسون قليلاً من الوقت لأعمالهم الفعلية، وبذلك لا يعرفون طريقة تأدية الأعمال بدقة الأمر الذي يتطلب وجود هيئة فنية للتدريب والرقابة تعمل على الاستفادة من التخصص الوظيفي.

بالإضافة إلى ذلك فإن الأفراد يختلفون من ناحية التعليم والشخصية والتربية والأخلاق، كما يتفاوتون في تقدير الصواب والخطأ والجيد والرديء. ويؤدي هذا إلى مشاكل في إعداد الأفراد للعمل الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الحاجة إلى هيئة إضافية تقوم بالتوجيه والرقابة الأمر الذي يؤدي إلى ظهور طبقة جديدة من البيروقراطيين.

خصائص التنظيم البيروقراطي

إن التنظيم البيروقراطي كما يراه «ڤيبر» يقوم على عدد من الخصائص هي:

١ ـ تقسيم واضح للعمل يؤدي إلى تعريف محدد لكل مهمة أو عمل، بحيث تكون مفهومة وواضحة.

٢ ـ وجود علاقة واضحة بين الرئيس والمرؤوس يتم تحديدها من خلال هيراركية رسمية.

٣ ـ الاعتماد على قواعد وإجراءات محددة لأداء الأعمال.

٤ ـ تجريد الأعمال من النواحي الشخصية بالتطبيق الحرفي للقواعد والإجراءات.

٥ ـ استخدام معايير محددة ومجردة لاختيار الموظفين قبل تسكينهم في مهامهم. والالتزام بمعايير ثابتة في الترقي إلى المستويات المختلفة.

٦ ـ تحديد مصدر واحد للسلطة وتركيزها في القمة، مع استخدام مسالك محددة للاتصال بغرض فرض الطاقة وتحقيق التنسيق.

٧ ـ شغل الموظف لوظيفته على أساس الجدارة والمؤهلات مع وجود نظام للأجور يتفق مع هذه المؤهلات.

ويرى «ڤيبر» أن هذه الخصائص هي التي تجعل التنظيم البيروقراطي يتمتع بالرشد، والموضوعية والاستقرار. وذلك للأسباب التالية:

أولاً : إن هذا الشكل يعتبر شكلاً موضوعياً، لأن العمل فيه يتم على أساس المعرفة المتخصصة، فالموظفين يعملون على ضوء المعلومات الفنية المطلوبة في وظائفهم، كما أن الأعمال يحكم عليها على ضوء ما يؤدي فعلاً وليس على ضوء من الذي أداها، وبذلك يتجرد الأداء من الاعتبار الشخصي. كما تتم رقابة أداء الموظفين بناء على معايير موضوعية، ويحكم على الموظفين بناء على معرفتهم بالعمل، الأمر الذي يتطلب استخدام مقاييس موضوعية وسجلات ومستندات مكتوبة للأداء. فضلاً عن ذلك فإن اختيار الموظفين وترقيتهم يتم بطرق موضوعية.

ثانياً : إن هذا الشكل يعتبر شكلاً رشيداً ومستقراً. لأن علاقات العمل بطرق رسمية، حيث يعهد لكل عمل إلى مكتب أو إدارة أو وحدة محددة، وذلك على نحو يضمن عدم الازدواج في الأعمال أو حدوث التنازع، كما تتحدد السلطة والمسؤولية بطريقة متكافأة بحيث لا تكون هناك سلطة دون مسؤولية أو تكون هناك مسؤولية دون سلطة، وإنما ينبغي أن تتوازن السلطة مع المسؤولية.

ثالثاً : إن هذا الشكل يعتبر شكلاً مستقراً. لأن كل وظيفة فيه تتضمن مجموعة من الواجبات النمطية التي يجب أن تؤدى مقابل مجموعة من المزايا يتحصل عليها من يؤديها. ويصبح أي عمل وظيفة إذا استوفى هذا الشرط. ومعنى ذلك أن كل عمل من وجهة نظر التنظيم البيروقراطي يمكن أن يحول إلى وظيفة. وقد قدم «فيبر» عدداً من الخصائص تتصف بها الوظيفة البروقراطية وهي:

أ - إن الوظيفة تعتبر المهنة الوحيدة لشاغلها، ولهذا يجب عليه أن يكون متخصصاً في مهنته.

ب - يخضع الموظف للسلطة الرسمية فيما يتصل بالواجبات التي تتضمنها الوظيفة فقط. ومعنى هذا أن له حرية التصرف خارج العمل.

ج - إن كل وظيفة لها منفعة محددة تؤدى فيها بدقة. وهذه المنفعة تحدد في اللوائح والتعليمات.

د - إن كل موظف يخضع لرقابة منظمة ومحددة ولإجراءات نظامية في تأدية الوظيفة.

هـ - إن شاغل الوظيفة لا يمتلك وسائل تأدية العمل بصفة شخصية. ولكنه يعتبر أجيراً.

و - إن شغل الوظيفة يشكل مستقبل للفرد يجد فيه نظام للترقية وزيادة المرتب. ويتم ذلك بناء على الإنجازات أو المركز أو الأقدمية وحكم الرؤساء عليه.

ز - تنظم الوظائف بطريقة رسمية من حيث تحديد واجباتها وسلطاتها. ومعنى ذلك أن المستويات العليا تتمتع بسلطات ومسؤوليات كبيرة وتتدرج في الانخفاض إلى المستويات الدنيا.

رابعاً: يستمد هذا الشكل موضوعيته ورشده واستقراره من مظهرين ينبغي توافرهما في الوظيفة البيروقراطية:

(أ) المظهر القانوني:

يتم شغل الوظيفة في البيروقراطية بناء على تعاقد حر بين المتقدم والمسئول في التنظيم. ويترتب على ذلك إنعدام القسر أو الإرغام في ضرورة استخدام بعض الأفراد أو الطبقات كما أن هناك حريات في الاستقالة وإنهاء الاستخدام من جانب الموظفرغم أن هذا الحق مقيد في التنظيم العسكري كما أن التنظيم له حرية إنهاء استخدام الموظف، ولكن بناء على القواعد المنظمة لعلاقات العمل.

(ب) المظهر التنظيمي:

يتم اختيار الموظفين في البيروقراطية على أساس المؤهلات الفنية عن طريق الإمتحانات. وقد يتطلب الأمر ضرورة حضور تدريب أو دراسات معنية كوسيلة لضمان صلاحية الموظف كما يتم ربط الموظف بالتنظيم وجعله راضياً عن عمله إذا توافرت الشروط في أداء الموظف لعمله ويترتب على ذلك تحقيق الاستقرار للموظف بمنحه مرتباً ثابتاً يتدرج على حسب الوظيفة ورتبة شاغلها، مع إيجاد فرص للترقية ومعاشات عن ترك الخدمة وبالإضافة إلى ذلك فإن الموضوعية والرشد والاستقرار يتطلب وضع أدوات رقابية لضمان أن الانحراف يكتشف ويعاقب مرتكبه.

تقييم النظرية البيروقراطية:

ويقول «عاشور» إن الدور الإيجابي للبيروقراطية يتحقق نتيجة للأسباب التالية[٤]:

١ - إن قيام التنظيم البيروقراطي لجهاز الحكومة على الموضوعية والقانون

يعطي هذا الجهاز قدرة لا تتوافر لغيره على تحقيق التجانس والاندماج الاجتماعي المفتقد في المجتمعات النامية.

٢ - إن الجهاز الحكومي بما يحمله من مقومات الاستقرار والاستمرارية يمكن أن يمثل عاملاً مهماً في توفير الاستقرار للبيئة السياسية وامتصاص ما يمكن أن يؤدي بها إلى تقلبات عنيفة.

٣ - إن الجهاز البيروقراطي بما يقوم عليه من رسمية في العلاقات وموضوعية في التصرفات، يمكن أن يرسخ الكثير من القيم والتقاليد الاجتماعية والسلوكية المتطورة.

٤ - إن قيام الجهاز البيروقراطي للدولة على الموضوعية وعلى تغليب الاعتبارات الفنية العلمية ونبذ المنطق غير العلمي يمكن بدرجة أكبر من تحقيق الكفاءة في استغلال كافة الإمكانيات المتاحة له، والقيام بمختلف البرامج العامة بما يحقق النتائج المنشودة منه.

رغم أن الشكل البيروقراطي يؤدي إلى تحقيق الدقة، والوثوق، والكفاءة نتيجة لاعتماده على الموضوعية والرشد والاستقرار وكذلك لقدرته على اتصاف العاملين بالتصرفات الرسمية والحرص على الالتزام بالموضوعية، واستخدامهم للطرق المنهجية في أدائهم للعمل، إلا أن هذا الشكل ينطوي على العديد من العيوب ومن أهم هذه العيوب ما يأتي:

١ - إن الالتزام بالقواعد والعلاقات الرسمية يؤدي إلى التمسك بالتنظيم والقواعد والإجراءات ويتجاهل الأهداف التي يسعى إليها التنظيم البيروقراطي. ومعنى ذلك تحول القواعد والإجراءات من وسيلة إلى غاية.

وقد يرجع ذلك إلى عدم وضوح الأهداف أو جمودها، وكذلك لعجز

الموظفين عن إجراء التعديل السريع في سلوكهم أي عدم المرونة. الأمر الذي يساعد على ظهور الروتين، وما يترتب عليه من الرجوع إلى الرؤساء في أبسط الأعمال، إما للتهرب من المسؤولية، أو التردد في التصرف، أو التحرر من النواحي الإنسانية. وتكون النتيجة طول خطوط الاتصال، والبطء في أداء الخدمات، وزيادة الوقت الضائع وهدر الجهود، وارتفاع التكاليف.

٢ ـ تجاهل الاعتبارات المحيطة بالتصرفات والقرارات. لأن تفاني الموظفين ومبالغتهم بالاهتمام بالقوانين والقواعد ورغبتهم في الرجوع إليها باستمرار وفي جميع الظروف ينعكس على مشروعية التصرف وصحته رغم ما ينطوي عليه من عجز في تلبية الخدمات المطلوبة. ومعنى ذلك أن تصرفات وقرارات التنظيم البيروقراطي تصبح صحيحة في صورتها العامة ولكنها غير ملائمة للحالات المعروضة.

٣ ـ إن تواجد العاملين مع بعضهم البعض وتأثرهم بظروف واحدة وارتباط مستقبلهم الوظيفي بالتنظيم البيروقراطي يجعلهم يكونون طبقة تتميز بالتكتل ومقاومة كل ما يهدد مصالحهم، ويظهر ذلك بصفة خاصة في مجموعة من السلوكيات أهمها:

أ ـ مقاومة كل محاولة للتعديل أو التغيير. فعندما تتعرض مصالح الموظفين للتهديد أو الخطر، فإنهم يلجأون إلى عرقلة العمل ومنع المعلومات، والاستمرار في الأنظمة القديمة. ومعنى ذلك الوقوف في وجه كل جديد أو تطوير.

ب ـ يتمسك الموظفون البيروقراطيون بتطبيق القواعد والإجراءات، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور النزاع بينهم وبين جماهير المتعاملين. كما أن مثل هذا السلوك يجعلهم يميلون إلى التعطيل والتأثير في مصالح الجماهير.

ج ـ يستمد الموظفون البيروقراطيون مراكزهم من تخصصاتهم المهنية، وينعكس ذلك في شكل سلوك تسلطي، الأمر الذي يؤدي إلى اتهامهم بالتعالي والانعزال عن روح الخدمة العامة. فالجماهير ترى أنها متفوقة اجتماعياً وسياسياً، بينما يرى الموظفون البيروقراطيون أنهم متفوقون إدارياً.

٤ ـ افترض النموذج البيروقراطي أن ما احتواه من أبعاد لها صفة العمومية، وظن أنها سارية بالنسبة لكل المجالات متناسياً العوامل الخاصة التي تؤثر في كيان ومناخ المنظمات. فالبيروقراطية تأثرت بأهداف الصناعة وضوابط الجيش والتي تجاهلت دور العنصر البشري في التأثير على الأداء. فالأفراد والجماعات بدوافعهم ومعنوياتهم وسلوكياتهم تؤثر على سلوكيات الأداء ولا يمكن تجاهل مثل هذا السلوك في العلاقات والعمليات الإدارية والتنظيمية سواء في الأجهزة الحكومية أو في غيرها من الأجهزة.

هوامش الفصل الثاني

(1) Max Weber, From Mx Weber, Essay in Sociology, H. M. Gerth and C. Wright Mills, trs, London, Kegan Paul, 1946. and Max Weber, Economic History, Frank H. Knight, trs, Glenocoe, III, Free Press, 1950, and Max Weber, The Protestant Ethic and the Spirit of Capitatism, Talcott Parsons, te, London, Allen and Urwin, 1930. and Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, Talcott Parsons, and A. M. Henderson, trs. NeYork, Oxford University Press, 1947.

(٢) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

(٣) عبد الغفور يونس، الإدارة العامة، الإسكندرية، المكتب العربي.

(٤) د. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة الاسكندرية، المكتب المصري الحديث، د. عبد الغفور يونس، المرجع السابق.
وكذلك

Hans Gerth and C. Wright Mills, Character and Social Structure,
The Psychology of Social Institutions, London, Routtedge and Kegan Paul Ltd., 1970.

(٥) د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق.

(٦) د. علي الشرقاوي، التنظيم، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩١.

الفصل الثالث

النظرية البيئية

١ ـ مقدمة.
٢ ـ نموذج المجتمع الزراعي.
٣ ـ نموذج المجتمع الصناعي.
٤ ـ العلاقة بين النماذج.
٥ ـ تقييم النظرية البيئية.

النظـرية البيئيـة

مقدمة.

رغم أن النظرية البيئية في الإدارة العامة تعود إلى «جون جاوس» John Gaus الـذي حث على دراسة الإدارة العـامة من زاويـة البيئة المحليـة التي تعيش فيها، وذلك في بحثه عام ١٩٤٧ بعنوان «انطباعات عن الإدارة العامة» Reflections on Public Administration[١]. إلا أن الفضـل الأكبـر لتنميـة هذه النظريـة يعود إلى «ريجـز» الذي أصـدر كتاباً عام ١٩٦١ بعنـوان «بيئة الإدارة العـامـة» The Ecologg of Public Administration ضمنـه «أسلوب ونتائج دراسته لنماذج إدارية في الولايات المتحدة، وتايلند، والفيلبين. وهي نماذج لدول صنـاعية حـديثة، ودول زراعيـة تقليديـة، ودول ناميـة جديـدة. ويعرض «رجز» في دراسته هذه نتائج تجاربه كباحث أمضى عدد من السنوات في مجتمعات جنوب شرق آسيا، يدرس ويعلم الإدارة العامة. وقد استـطاع أن يعالج في كتابه التطبيقات الإدارية في هذه المناطق المختلفة على نـطاق واسع في وضعها البيئي[٢].

وقد نادى «ريجز» بضرورة الالتزام بنماذج معينة عند دراسة البيئة، حتى يمكن الاسترشاد بإطار تحليلي للتفكير المنطقي والمنظم. لذلك استخدم في دراستـه بنماذج نـظرية لتصنيف المجتمعـات، ولتقسيم أنظمـة العمـل فيهـا، لتكون أدوات للتحليل والمقارنة بين المجتمعات المختلفة.

وقد اختار «ريجز» خمسة أبعاد لتحليل البيئة، وقام بتصنيف المجتمعات وفقاً لها. وهذه الأبعاد هي: البعد الاقتصادي، البعد الاجتماعي، والبعد العقائدي، والبعد الاتصالي.

وقد استخدم «ريجز» البعد الاقتصادي كأساس لتصنيف المجتمعات إلى نموذجين رئيسيين هما[٣]: نموذج المجتمعات الزراعية، ونموذج المجتمعات الصناعية، ثم قام بتحليل الخصائص الاجتماعية، والعقائدية والاتصالية في كل نموذج من هذه النماذج.

وفي تحليله لهذه الخصائص داخل كل نموذج، استخدم عدداً من النماذج الفرعية لتقسيم النظم التي تعمل داخلها. فنموذج المجتمعات الزراعية، يتضمن نموذجين فرعيين هما: النموذج الفرعي للأمبراطوريات البيروقراطية، والنموذج الفرعي للنظم الإقطاعية. ونموذج المجتمعات الصناعية يتضمن نموذجين فرعيين هما: النموذج الفرعي للنظم الديمقراطية، والنموذج الفرعي للنظم الشمولية.

وسوف نتعرض لوصف خصائص البيئة للنموذجين الرئيسيين وهما: نموذج المجتمع الزراعي، نموذج المجتمع الصناعي.

نموذج المجتمع الزراعي

التحليل الاقتصادي:

تتصف البيئة الاقتصادية للمجتمع الزراعي بعدد من الخصائص هي:

١ - تقوم النشاط الاقتصادي الرئيسي هو الزراعة وعلى التبادل.

٢ - يقتصر دور الدولة على الوظائف التقليدية كالأمن، والدفاع، والري، والمرافق اللازمة للزراعة.

٣ ـ المصدر الرئيسي لإيرادات الحكومة هو الضرائب، وينفق معظمه على المرتبات.

٤ ـ يقوم الاقتصاد على الاكتفاء الذاتي في الخدمات.

٥ ـ توجه معظم الخدمات إلى المناطق الحضرية وخاصة العواصم.

٦ـ يمثل الموظفون العموميين الطبقة الاجتماعية الأرستقراطية.

٧ ـ ينظر إلى الحكومة باعتبارها جابية للضرائب.

التحليل الاجتماعي:

تتصف البيئة الاجتماعية للمجتمع الزراعي بعدد من الخصائص هي:

١ ـ تكون العلاقات الاجتماعية بسيطة، وتلعب العائلة، والقبيلة (التنظيمات الأولية) دوراً رئيسياً في المجتمع.

٢ ـ ترتبط التنظيمات الأولية (العائلة والقبيلة) بروابط متشابكة تتجمع فيها المظاهر السياسية، والاقتصادية والثقافية للمجتمع.

٣ ـ تكون عضوية التنظيمات الأولية (العائلة القبيلة) إجبارية وحركتها جماعية.

٤ ـ تكون علاقة الأفراد بالحكومة ضعيفة، وتتم من خلال التنظيمات الأولية.

٥ ـ إن المصدر الرئيسي للضغط والنفوذ هو العائلات الأرستقراطية (التنظيمات الأولية) وهي محدودة.

٦ ـ توجه خدمات الحكومة لخدمة مصالح العائلات الأرستقراطية.

التحليل السياسي:

تتصف البيئة السياسية للمجتمع الزراعي بعدد من الخصائص هي:

١ ـ يستمد الحاكم سلطته من ذاته، وليس من الشعب باعتباره حامياً للمجتمع، ولذلك يسود الحكم المطلق.

٢ ـ يتمثل مصدر النفوذ في الثروة والموقع الطبقي للأفراد في المجتمع ووفقاً لها تتحدد المكانة والتقدير والاحترام.

٣ ـ تسعى الطبقة الحاكمة باستمرار إلى تأمين وزيادة نفوذها بالسيطرة على مصادر الثروة.

٤ ـ تفتقد العلاقات بين الحاكم والمحكومين الشرعية، وبذلك تظهر عوامل عدم الاستقرار والصراعات والمقاومة وتكوين اتجاهات عدائية نحو الحاكم والحكومة.

٥ ـ تمارس الطبقة الحاكمة قوتها وسيطرتها دون حدود، إلا تلك التي تحددها هي.

٦ ـ يمارس الحاكم سلطته اعتماداً على مبدأ الالتزام بالطاعة من قبل المحكومين، دون استخدام الاقناع أو الاستمالة.

٧ ـ لا توجد قيود قانونية أو دستورية، وإن وجدت فغالباً ما يتم انتهاكها وخرقها.

التحليل العقائدي:

تتصف البيئة العقائدية للمجتمع الزراعي بعدد من الخصائص هي:

١ ـ يكون إنسان هذا المجتمع لصيق بالطبيعة ويستمد منها مفاهيمه وأفكاره وعقائده والتي قد تتوافق أو تتعارض في ظهورها كالحياة والموت، والمعجزات والفيضانات، والأرض والسماء، والليل والنهار... الخ.

وبذلك يتكون لديهم مفاهيم تؤكد الضعف والاستسلام.

٢ ـ تمتد المفاهيم المؤكدة للضعف والاستسلام لتأثر على الواقع الاجتماعي والسياسي، والعلاقة مع الحكومة.

٣ ـ تتمتع الطبقة الحاكمة بمستوى ثقافي أعلى من باقي أفراد المجتمع ولكن مضمونه يدور حول الطقوس والمجاملات وقواعد الآداب.

٤ ـ تؤثر العقائد على أسلوب الحكم وعلى القرارات التي تتخذها الحكومة، فالحاكم والحكومة هما مصدر الشرعية ومصدر صنع القرارات النهائية، ورمز العدل المطلق.

تحليل النظم الاتصالية:

تتصف بيئة المجتمع الزراعي من الناحية الاتصالية بعدد من الخصائص هي:

١ ـ يفتقر المجتمع للظروف التي تساعد على الاتصال بسبب التشتت الجغرافي، والاكتفاء الذاتي، وتخلف وسائل الاتصال، وعدم وجود تنظيمات رسمية كالتنظيمات المهنية، وغرف التجارة والأحزاب السياسية وغيرها.

٢ ـ تعتبر الطبقة الحاكمة دون غيرها المصدر الوحيد للمعلومات ويتم الاتصال في دائرة ضيقة.

٣ ـ تتصف الاتصالات داخل الأجهزة الإدارية بالسلطة وعدم التعقيد، بسبب طبيعة النشاط الإنتاجي، والانفصال بين أجزاؤه، وبساطة الأجهزة الإدارية نفسها.

نموذج المجتمع الصناعي

التحليل الاقتصادي:

تتصف البيئة الاقتصادية للمجتمع الصناعي بعدد من الخصائص هي:

١ ـ إن النشاط الرئيسي الغالب هو الصناعة، ويقوم على التعامل في الأسواق من خلال النقود.

٢ ـ تقوم الحكومة بدور كبير في تقديم الخدمات لصالح الطبقات كلها، مقابل ما تحصل عليه من ضرائب.

٣ ـ ضخامة وتعقد وتخصص واستقرار الجهاز الحكومي.

٤ ـ ينظر إلى الحكومة باعتبارها كياناً حاضراً ومؤثراً في حياة الأفراد.

التحليل الاجتماعي:

تتصف البيئة الاجتماعية للمجتمع الصناعي بعدد من الخصائص هي:

١ ـ تكون العلاقات الاجتماعية معقدة ومتشابكة، وتلعب المشروعات الإنتاجية والاقتصادية والنقابية والسياسية، والثقافية والاجتماعية والرياضية بالإضافة إلى الأجهزة الإدارية (التنظيمات القانونية) دوراً رئيسياً في المجتمع.

٢ ـ تقوم المنظمات الرسمية على التعددية والتخصص، وتكتسب العضوية فيها من خلال الاهتمامات التي يكونها الفرد في حياته.

٣ ـ هناك اتساعاً أفقياً في توزيع السلطة والنفوذ مما لا يسمح بتجمع النفوذ

والتأثير في مجموعات قليلة أو عائلات، حتى ولو كانت تمتلك الثروة والقوة.

٤ ـ تنتشر التنظيمات الثانوية على مساحات جغرافية واسعة وتتمركز حول جماعات بحكم طبيعة تكوينها وأنشطتها.

٥ ـ يغلب على قيم وعلاقات وسلوكيات أفراد المجتمع طابع الانفتاح والتعدد.

٦ ـ تقوم عضوية التنظيمات على الكفاءة والمقدرة الشخصية.

٧ ـ تتسم العلاقات داخل الأجهزة البيروقراطية بطابع غير شخصي وتقوم على الموضوعية، وتتناول تكون الأهداف والقضايا والسياسات العامة.

٨ ـ يعتبر أفراد الجهاز البيروقراطي مجرد فئة من فئات المجتمع، كما أن الوظيفة العامة مفتوحة للمنافسة، ويتم شغلها بناء على معايير موضوعية.

التحليل السياسي:

تتصف البيئة السياسية للمجتمع الصناعي بعدد من الخصائص هي:

١ ـ تستمد الحكومة سلطتها من الشعب وفقاً للشرعية.

٢ ـ إن الجهاز الحكومي والعاملين فيه يقومون بخدمة عامة، ويمارسون سلطاتهم بصفتهم الرسمية، ووفقاً لتعليمهم وقدراتهم وخبراتهم.

٣ ـ تتسع مصادر النفوذ والقوة لتشمل التعليم والثقافة والخبرة والمعرفة بالسياسة والشؤون العامة.

٤ ـ تستطيع الحكومة معرفة البيئة، والاستجابة لظروفها، وممارسة سلطتها في المجالات التي يمكنها التأثير فيها.

٥ ـ إن قوة وسلطة الحكومة واضحة ومستقرة ومتوازنة لقيامها على علاقات التأثير والتأثر بين الحكومة والشعب، ولذلك فإن احتمالات التصادم محدودة.

٦ ـ تمارس السلطة الحكومية في إطار قانوني وتنظيمي ودستوري، يحدد العلاقة بين السلطات، وبذلك فهي سلطة ديمقراطية.

٧ ـ يخضع الجهاز البيروقراطي لرقابة أجهزة عديدة رسمية وغير رسمية.

التحليل العقائدي:

تتصف البيئة العقائدية للمجتمع الصناعي بعدد من الخصائص هي:

١ ـ يكون إنسان هذا المجتمع غير لصيق تماماً بالطبيعة، ويستطيع صبغ مفاهيمه وأفكاره وطرق حياته بناء على العلم والمنطق.

٢ ـ يوجد قدر من الفهم العام لدى أفراد المجتمع يجعلهم يكونون فكراً وثقافة عامة تتمثل في الثقة والإيمان بالعلم وبقدرات الإنسان.

٣ ـ إن الكثير من المفاهيم في نظر أفراد المجتمع نسبية في طبيعتها، فالسلطة والحكومة ظواهر وكيانات من صنع الإنسان.

٤ ـ إن المعرفة تكتسب بالتعليم والتدريب، وتدور حول قضايا واقعية، كما أنها ليست احتكاراً لطائفة، ولكنها متاحة لمن يريد أن يأخذ منها.

٥ ـ يؤثر الكيان العقائدي على أسلوب ونمط الإدارة العامة وعلى سلوكيات الأجهزة الحكومية. فتوفر لها الشرعية، والارتباط بالمجتمع، والموضوعية، والكفاءة الوظيفية.

تحليل النظم الاتصالية:

تتصف بيئة المجتمع الصناعي من الناحية الاتصالية بعدد من الخصائص هي:

١ ـ يعتبر المجتمع مهيأ لعملية الاتصال بحكم التفاعل الدائم بين أفراده، وكثافة المبادلات، وتقدم أنظمة الاتصال، وتعدد التنظيمات الثانوية.

٢ ـ يتم الاتصال على نطاق واسع ولا تقتصر عملية الاتصال على طبقة معينة، أو دائرة مغلقة.

٣ ـ تتصف الاتصالات داخل الأجهزة الإدارية بالاتساع والتشعب والتنوع.

العلاقة بين النماذج

بعد أن تعرضنا في الصفحات السابقة لخصائص البيئة التي تميز نموذج المجتمع الزراعي عن نموذج المجتمع الصناعي، ننتقل الآن إلى محاولة اكتشاف عمليات واتجاهات التغيير والانتقال التي يمكن أن تحدث بينهما. فهذه النماذج ليست مستقرة وثابتة، فكل منهما ينطوي على عوامل تؤدي إلى التغيير والحركة داخله وخارجه، الأمر الذي يؤدي إلى تغيير في هياكل المجتمعات وفي طرق وأساليب الأداء. فما هي عمليات التغير، واحتمالاته، واتجاهاته، وسرعته؟ وما هي نتائجه وآثاره على المجتمع؟ وما هي الأدوار المتوقعة لأجهزة الإدارة العامة، والصعوبات التي تواجهها؟

أولاً ـ عمليات التغيير، واحتمالاته، واتجاهاته وسرعته:

يحدث التغيير بصفة عامة في البنيان العضوي للمجتمع فيشمل الأسس الاقتصادية التي يقوم عليها، والمفاهيم والعلاقات الاجتماعية فيه، وعلاقات القوة والتأثير التي يتعرض لها، والإطار العقائدي الذي يحكم اتجاهات أفراده، ونظم الاتصالات التي تربط بين مؤسساته.

وهناك علاقة قوية بين احتمالات ودرجة التغير التي يتعرض لها المجتمع، ودرجة فعالية وكفاءة أداء النموذج. فالنماذج التي يكون أدائها

متـدهوراً تكـون احتمالات تغيـرهـا أكبـر من تلك التي يكـون أدائها نـاميـاً ومستمراً.

ويتجـه التغيير بصفـة عامـة من نموذج المجتمـع الزراعي إلى نمـوذج المجتمع الصناعي، أو من المجتمعات المختلفة إلى المجتمعات الراقية، أو من المبسط إلى المعقد.

ويكون سرعة للانتقال من النظام الديمقراطي إلى النظام الشمولي في النمـوذج الصنـاعي أسـرع من الانتقـال من النـظام الإقـطاعي إلى النـظام الأمبراطوري في النموذج الزراعي.

ويترتب على هذا التغيير تفلك عناصر بناء النظام القديم بسبب انتقال المجتمع من الزراعة إلى الصناعة، وما يترتب عليه من تحولات اقتصاديـة، واجتماعية، وسياسية.

ويمكن عرض الآثار التي يحدثها التغير على الجهاز البيروقراطي على النحو التالي[٤]:

١ ـ يكون التغيير أسرع في المراحل الانتقالية داخل الجهاز البيروقـراطي من التغيـرات التي تحدث خـارجه، بسبب دوره في قيـادة عملية الانتقـال. وتتخـذ هـذه التغيـرات تحـولاً نحــو التخصص الـوظيفي، والــرشيـد، والموضوعي، والقانوني.

٢ ـ يكون الجهاز البيروقراطي هدافاً للصراع من القوى الجـديدة والقـديمة. الأولى تحاول تحقيق اتجاهاتها ودعمهـا، والثانيـة تحاول الحفـاظ على مكاسبها.

٣ ـ يخضع الجهاز البيروقراطي لعملية تغير في المعايير الاجتماعية الجديدة

التي يقوم عليها، وتصبح الوظيفة العامة رمزاً للمكانة والنفوذ والاحترام. ويدعم هذه المكانة النجاح الذي يحققه الجهاز البيروقراطي في القيام بوظائفه ومهامه الجديدة.

تقييم النظرية البيئية:

تعتبر النظرية البيئية أول وأهم المحاولات لبناء نظرية بيئية للإدارة العامة، فقد قدمت أدوات ونماذج تحليلية لفهم عمليات وأبنية أجهزة الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة، وذلك في ضوء خصائص البيئة التي تعيش فيها.

ويقول «عاشور» «إن القيمة الأكاديمية لتحليلات ونماذج «ريجز» تبرز في معالجته للإدارة العامة كنظام مفتوح Open System، يتأثر بالبيئة ويؤثر فيها. فمدخل الأنظمة الذي غزا الكثير من ميادين العلوم الاجتماعية، لم يستخدم في ميدان الإدارة العامة إلا على يد «ريجز». ولم يتعامل «ريجز» مع الإدارة العامة كنظام مفتوح بأسلوب سطحي كما يفعل الكثير من الباحثين والكتاب، عندما ينتحلون لتحليلاتهم صفة النظام المفتوح، رغم قصور هذه التحليلات عن أن تدل على مقومات النظام في هذه التحليلات، ولا أوجه تأثر النظام بالبيئة. فقد كانت تحليلات «ريجز» أنضج بكثير من نظائرها في دراسات العلوم الاجتماعية[٥].

وعلى الرغم من أن النظرية البيئية للإدارة العامة قد أسهمت إسهاماً جاداً في تقريب الدراسات والتحليلات من الواقع، وتضمنت العديد من المتغيرات البيئية التي تصف المجتمعات التي تعمل فيها، إلا أنها تعرضت لكثير من الانتقادات. إن أوجه القصور التي تعاني منها النظرية البيئية كما حددها «عاشور» هي[٦]:

١ ـ «حاول ريجز أن يقدم تقسيمات للمجتمعات على أساس بنائها الاقتصادي، فجاء تقسيمه افتراضياً نظرياً غير واضح الحدود، وغير مرتبط بالواقع. فتقسيم المجتمعات إلى زراعية وصناعية، وتفريع المجتمع الزراعي إلى امبراطوري وإقطاعي، وتفريع المجتمع الصناعي إلى ديمقراطي وشمولي، هذه التقسيمات وإن بدت مألوفة، إلا أنها لا تعبر عن واقع الاختلاف الفعلي بين المجتمعات في أبنيتها وأنظمتها الاقتصادية. لقد اعترف ريجز بأن النماذج التي استخدمها في بنائه النظري هي نماذج مثالية نظرية، ولا يوجد بالضرورة ما يقابلها في الواقع المعاصر. والسؤال البديهي هنا، هو: إن كانت هذه التقسيمات ونماذجها هي تقسيمات ونماذج مثالية نظرية لا ينبغي مقابلتها بأنظمة ومجتمعات واقعية معاصرة، فما قيمتها إذن في دراسة هذه المجتمعات المعاصرة؟ واضح أن التجريد والبعد الشديد عن الواقعية في الكثير من التحليلات ريجز، يشكل عقبة كبيرة في تحليل وفهم أنظمة مجتمعية واقعية معاصرة. إن قيمة النماذج الافتراضية ليس في بعدها عن الواقع، وإنما في إمكانية دراسة وفهم الواقع باستخدامها».

٢ ـ «جاء التقسيم الافتراضي للمجتمعات، منطلقاً من معايير ضمنية استخدمها ريجز في هذا التقسيم، لكنه لم يفصح عنها أبداً. والفاحص للنماذج المجتمعية التي يعكسها هذا التقسيم يلحظ عدم استخدام معايير ثابتة وواضحة غبر هذه التقسيمات. فقد اعتمد ريجز في التقسيم الأساسي على طبيعة النشاط الاقتصادي السائد (زراعة، صناعة)، لكنه قرنه في نفس الوقت بمدى الأخذ بنظام السوق. وعندما انتقل ريجز إلى التقسيمات الفرعية، اختلطت معايير التقسيم وتداخلت. فلا يعرف ما إذا كان المعيار الذي استخدمه ريجز في التفرقة بين المجتمع الامبراطوري والإقطاعي، هو نفسه الذي يمكن تطبيقه في التمييز بين المجتمع

الامبـراطوري والشمـولي. واضـح أنـه من الصعب استنتـاج أن أسـاس التقسيم في الحـالتين واحد. وتـرجع مشكلة معـايير التقسيم وغمـوضها وتداخلها في نماذج ريجز، إلى أن هذه المعايير لم تكن مشتقة أصلاً من بناء نظري. فبدلاً من تحديد معنى المعايـر والمفاهيم المستخـدمة في التقسيم، ترك ريجز هذا التعريف والتحديد، ليستنتج من سياق التحليل، وفي هـذا خطأ كبيـر. ففضلاً عن أن هـذا السياق لا يقـود القارىء إلى معـايير ثـابتة عبـر التقسيمات المجتمعيـة، فعدم تحـديد هـذه المعاييـر والمفاهيم بصفة مسبقة، يجعل التحليل يتسم بالغموض والإبهام، ويوقع من يقوم بالتحليل والتقسيم (ريجز) في تناقضات منهجية».

٣ ـ «جاءت تقسيمات ريجز لتمثل مزيج غير متسق مع الواقع، ولتحوي الكثير من التناقضات الداخلية. ويرجع هذا بدرجة كبيرة إلى أن السمات التي أعطاها ريجز للتقسيمات والنماذج المجتمعية، لم تجيء كلها من مصدر واحـد (درويش، ١٩٧٩، ص ١٦٨). فقـد استقى ريجـز بعض هـذه السمات من أوضاع تاريخية مرت بها مجتمعات عبر تطوراتها في تاريخها البعيد في العصور الامبراطورية والإقطاعية، ثم في عصور النهضة والثورة الصناعية. والبعض الآخر من السمات كان يرجز يفترضه مثالياً ونظريـاً، ويقحمـه على تقسيماتـه. وفي مـواقـع كثيـرة، حـاول ريجـز أن يعـطي تقسيماته واقعيـة، فأضـاف إلى السمات التـاريخية والافتـراضية، بعض السمـات المستقاة من مجتمعـات معـاصـرة. وتنتـج عن هـذه السمـات التاريخية الافتراضية الواقعية، نمـاذج لا هي واقعية ولا هي غيـر ذلك. وساهم هذا المزيج غير المتجانس، في خلق تناقضات، جعلت النماذج المجتمعية التي عرضها وحللها يشوبها الكثير من الغموض».

٤ ـ «لم يـرس ريجز من خـلال نماذجـه ومقارنـاته، أسسـاً يمكن أن ترتكـز

الدراسات المقارنة لمجتمعات وأنظمة معاصرة عليها. وواضح من تحليل ريجز أن الدراسة المقارنة لأنظمة الإدارة العامة في نظره هي مقارنة بين نماذج مثالثة نظرية من جهة، ومقارنة بين هذه النماذج المثالية النظرية وبين الأنظمة الواقعية من جهة أخرى. مثل هذه المقارنات لا تفيد في فهم أو تفسير علاقات وظواهر أنظمة الإدارة العامة التي توجد في مجتمعات معاصرة. فما قيمة أن نستنتج أن نموذجاً افتراضياً يختلف عن نموذج افتراضي آخر في خصائصه وظواهره. وما قيمة استنتاجنا المستخلص من مقارنة نموذج نظري غير واقعي بأنظمة واقعية، والتي قد تشير إلى بعض جوانب الشبه، وبعض جوانب الاختلاف. ما قيمة كل هذا إذا كانت النماذج الافتراضية لا تمثل تعميماً أو تجريداً مستخلصاً من دراسة لأنظمة فعلية، ولا تمت لهذه الأنظمة بصلة؟ في نظرنا أن هذا النوع من الدراسات لا يخدم البحث المقارن. فالمنهج المقارن ينبغي أن يقوم على تحديد لمحاور ومعايير وعلاقات تقوم المقارنة على أساسها. وتحديد هذه المحاور والمعايير والعلاقات ينبغي أن يستخلص من واقع تجريبي لحالات معاصرة، حتى يمكن أن يفيد في دراسة وتحليل هذه الحالات».

٥ ـ «قدم ريجز محاولة لضم أكبر عدد من الظواهر المجتمعية البيئية التي تنتمي لميادين دراسية مختلفة. فقد عرض لظواهر اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية. . . إلخ، لكنه لم يلتزم بما تقدمه الدراسات المتخصصة في كل ميدان من هذه الميادين. فجاءت محاولاته فيها قدر كبير من الاجتهاد المتسرع، بل إنها تمثل في الواقع تحليلاً فيه قدر من السطحية، بالنظر إلى ما يمكن أن تقدمه الميادين المتخصصة من تعميمات وعلاقات. فقد استخدم ريجز مصطلحات ومفاهيم، جاءت في كثير من الأحيان غير متطابقة مع ما استقر عليه في الميادين الدراسية التي تستخدم هذه المصطلحات والمفاهيم. وفي محاولة ريجز أن يقدم تحليلاً شاملاً

لعوامل البيئة، تعرض لـظواهر عـديدة، دون أن يمـارس انتقاء للعـوامل الأكثر أهمية، كما تشير الدراسات المتخصصة في الميادين التي تعرض لـظواهرهـا. وفي كثير من الأحيـان أسقط ريجز العـديد من المتغيـرات والعوامل الهامة (طبيعة النظام السياسي مثلاً) نتيجة عدم انـطلاق تحليله من حصيلة الدراسات المتخصصة للأبعاد البيئية التي تناولها».

هوامش الفصل الثالث

(1) John Gaus, Reflections on Public Administration, Alabama, Univerdity of Alabama, 1948. p. 9.

ويذكر من هذه المجهودات أيضاً ما يأتي :

a) W. Siffien, Toward the Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Indiana University Press, 1959.

b) Walter Sharp, Bureaucracy and Politics Egyptian Model.

c) M. Levy, Structure of Society, Princetion, Princeton University Press, 1952.

d) D. Lerner, The Passing of Transitional Society, Glencoe, Illinois, Free Press, 1958.

e) F. Sutton, Social Theory and Comparative Politics, Princeton, Princeton University Press, 1955.

(2) F. A. Riggs, The Ecology of Public Administration, Bombay, Asia Publishing House, 1961. and F. A. Riggs, Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society, Boston, Hougton Mifflin, 1964, and F. A. Riggs Agravian and Industrial, in William J. Siffin, ed. Toward The Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Isd, Indiana University Press, 1957.

(٣) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

(٤) المرجع السابق، ص ١٤٣ ـ ١٤٥.

(٥) المرجع السابق، ص ١٤٥ ـ ١٤٨.

(٦) المرجع السابق، ص ١٤٨ ـ ١٤٩.

الفصل الرابع

نحو نموذج تحليلي جديد

١ ـ مقدمة.
٢ ـ النموذج التحليلي المبدئي.
٣ ـ مجموعة المتغيرات البيئية والسياقية (المستقلة).
٤ ـ مجموعة المتغيرات التابعة.
٥ ـ النموذج التحليلي المقترح.
٦ ـ المعادلات الرياضية المستنبطة من النموذج.

نحو نموذج تحليلي جديد

مقدمة

تتعرض مصالح جماهير المواطنين للكثير من المعوقات البيروقراطية عند تعاملهم من أجهزة الإدارة العامة. وتقترن هذه المعوقات بالعديد من الأعراض التي تنبىء عن وجود اختناقات في مراحل عمل هذه الأجهزة[١]. فظواهر مثل بطء حركة إجراءات التعامل معها، وتعدد النماذج والتوقيعات التي يحتاجها هذا التعامل، وغموض القوانين واللوائح الحاكمة له، وضعف الإحساس بالمسئولية لدى القائمين به، ونقص التسهيلات المادية لمجموعات العاملين فيها وغيرها، تظهر أعراضها في شكل اختناقات مزمنة لمراحل العمل بالأجهزة الإدارية، وتنعكس نتائجها الضارة في انخفاض مؤشرات الفعالية، وبصفة خاصة في شكل زيادة الوقت الضائع، وسوء أداء الخدمات، وتبعثر الجهود، وارتفاع التكاليف.

ورغم أن مشكلات الإدارة العامة تتأثر بها شرائح عديدة في المجتمع، إلا أن تفاعل وتدفق الأعمال في وحدات الجهاز الإداري تتأتى في مقدمة المشكلات التي تعاني منها الغالبية العظمى من جماهير المواطنين أفراداً وجماعات. وتظهر أعراض هذه المشكلات في كثرة عدد خطوات إجراءات العمل التي تمر بها، وازدواج مراجعة الموضوع الواحد، وتكرار السجلات لنفس الغرض،

وكثرة تداول النماذج والمستندات، وتردد الجمهور على الموظف الواحد أكثر من مرة، وطول فترات الإنتظار، وتقسيم الأعمال الزائد عن الحدود، وتركيز السلطة لدى الرؤساء، والاختلاف في ترتيب خطوات سير العمل وغيرها[٢].

إن استمرار ظهور أعراض هذه المشكلات، واستمرار ظهور النتائج التي تسببها، وتفاقم المخاطر الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عنها، يستثير الرأي العام في العديد من المناسبات على نحو يجعل الحكومات المعنية توجه عنايتها لمعالجة ما تحدثه من آثار، فتستقدم الخبراء والمكاتب الاستشارية المحلية والأجنبية، وتسند إليها مهمة تشخيص ووصف سبل العلاج، كما ترصد الإعتمادات المالية اللازمة لمعالجتها، وتستطلع وسائل تجنبها[٣]. غير أن هذه العناية، وما تنتجه من حلول تظل مع ذلك جزئية ومحدودة النطاق ومتواضعة التأثير، ولا تتناول الأبعاد الحاكمة لمشكلات تدفق الأعمال، وما تفرزه هذه المشكلات من أعراض لها آثارها الاقتصادية والأخلاقية العميقة.

ففي إحدى الدراسات الحديثة حدد عدد من الخبراء مشكلات الأجهزة الإدارية المتفشية في مختلف الجهات التي تتعامل مع الجماهير، وظهر من هذا التحديد تباين الأراء فيما يقصده الباحثون بإصلاح الأجهزة الإدارية وتحسين أنظمة العمل، والحيرة في تحديد المسارات المنهجية، والتفاعلات الوظيفية له، وذلك في ضوء المفاهيم الحديثة للإدارة، والتي يمكن باتباعها أن تحقق أجهزة الإدارة العامة أهدافها، دون أن تبحث عن اعتمادات مالية إضافية أو إمكانيات لا تملكها[٤].

وقد استطاع الخبراء بلورة العديد من أبعاد مشكلات تفاعل وتدفق العمل في الأجهزة الإدارية، وتقديم التوصيات لمعالجة أسبابها، غير أن الكثير من هذه التوصيات خضع لمقتضيات الظروف الاقتصادية، وخاصة

الاعتمادات المالية، الأمر الذي جعلها عند التنفيذ تتخذ طابعاً علاجياً، تفتقر عناصره إلى التكامل المنهجي اللازم لاستمرار عمليات التحليل والتقييم[٥].

والمشكلة هي أن المحاولات الإصلاحية لتفاعل وتدفق العمل تتمسك بنماذج تحليلية تقليدية مغلقة الأبعاد، أقل ما توصف به هو المبالغة في التبسيط، والجزئية في التحليل، والغموض في المعايير.

فمن حيث المبالغة في التبسيط، يلاحظ أن المحاولات الإصلاحية تتجه إلى تبني منهجاً وحدي البعد عن التعامل مع المتغيرات البيئية والسياقية المؤثرة على فعالية تفاعل وتدفق الأعمال، وذلك بالتركيز على بمتغير واحد أو عدد محدود منها، مثل القوانين، واللوائح، أو النماذج المكتبية أو التسهيلات المادية، وتعالجها بمعزل عن بعضها البعض وفي نطاق مغلق. ورغم مثل هذا المنهج يعد ضرورياً لتبسيط مشكلات الواقع وتعقيداته في بعض الحالات[٦]، إلا أن النتائج التي يحققها في الأجهزة الإداري تثير تساؤلاً هاماً مؤداه: هل يمكن باتباع هذا المنهج أن يتمكن المحللون ـ عند دارستهم لتفاعل وتدفق الأعمال ـ من عزل أو تنشيط أو تمييز العوامل البيئية والسياقية المؤثرة عليها، أو ترتيب الأهمية النسبية لكل منها عند اختبار أثرها.

إن اتباع المنهج وحدي البعد، بحكم طبيعته، قد يغري المحلل على المبالغة في إظهار أهمية بعض العوامل تارة، وإغفال أهميتها تارة أخرى، أو في أفضل الظروف يميل هذا المنهج إلى تصنيف العوامل التي يمكن محاصرتها، وتصنيفها تصنيفاً عشوائياً والتعامل مع كل مجموعة متشابهة منها وفقاً لمقتضيات الظروف الداخلية المحيطة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم التجانس بين العوامل المختارة، وعدم مناسبة المعايير المستخدمة لتقييمها[٧].

إن المحاولات الإصلاحية لتفاعل وتدفق الأعمال في الأجهزة الحكومية

لكي تكون ذات أثر، لا ينبغي أن تقتصر على عامل واحد أو عدد محدود من العوامل يختارها المحللون دون أطر منهجية تحددها، وتفاعل وتدفق الأعمال في الأجهزة الإدارية يتأثر بالعديد من العوامل المتداخلة، والتي تتداخل مع بعضها البعض. فالقوانين واللوائح مثلاً، والتي تحكم قواعد التعامل مع الجماهير يقوم باقتراحها وصياغتها واستخدامها مجموعات مختلفة من السياسيين، كما أن العاملين بتأهيلهم وخلفياتهم الاجتماعية يضيفون عليها تفسيراتهم، ويستندون إليها في سلوكهم عند قضاء مصالح الجماهير.

إن اتباع المنهج وحدي البعد عند التعامل مع مشكلات تفاعل وتدفق الأعمال في الأجهزة الإدارية يتجاهل طبيعة العوامل السياسية والاجتماعية المؤثرة عليه، ويتعذر في ضوئه تحديد وترتيب الأهمية النسبية للعوامل المؤثرة، ومتابعة هيكل العلاقات بينها[٨].

ومن حيث الجزئية في التحليل، يلاحظ أن معظم الجهود الإصلاحية تدور حول تحليل ودراسة وتقييم عوامل تنتمي أبعادها إلى العمليات الداخلية لوحدات الجهاز الإداري، كالدورة الإجرائية للإدارة، أو الكفاءة الإنتاجية للمركز، أو خطوات العمل بين المكاتب، أو ظروف وتسهيلات العمل، فيما يمكن تسميته بالتوجه الداخلي للجهود، حيث يميل الباحثون إلى الاهتمام والتركيز على تلك العوامل الداخلية للوحدة والتي يستطيعون متابعة علاقاتها وحركاتها والتأثير فيها[٩]، في حين أن مشكلات الأجهزة الإدارية قد لا يكون مردها إختلالات تسببها العوامل الداخلية للوحدة، وتؤثر على فعاليتها، ولكنها ترد أساساً إلى العوامل الخارجية، والبعيدة عن سيطرة المسئولين فيها. فمثلاً، قد يحدث أن يتزايد الوقت اللازم لإنهاء الأعمال الجمركية لعملية معينة عن الوقت المثالي أو المعقول، واللازم لإتمام عمليات الجرد، أو التثمين، وهما مرحلتان رئيسيتان في أنظمة الإجراءات الجمركية[١٠]. وإذا فرض أن قراراً قد اتخذ لتحري أسباب ذلك، ففي مثل هذه الحالة يثار التساؤل

حـول التوجـه الذي يتخـذه مسار التحـري ونطاقـه، وهل ينحصـر في دائـرة الجمارك؟ أم يمتد إلى غيرها من الدوائر؟ إن القول بمسئوليـة الجمارك عن الزيادة في الوقت، في مثل هذه الحالات هو قول يجانب الصواب إلى حـد كبير، لأن التحليل الدقيق للعمل فيها، قد يظهر الأمر على العكس من ذلك. فالوقت المـطلوب لإتمام هـذه العملية قـد تحكمه عـوامل داخليـة كبساطـة النماذج، أو توافر التسهيلات، وعوامل أخـرى خارجيـة، كالقـوانين واللوائح المالية أو الصحية،وهما من العمليات الرقابية[١١]. ومعنى ذلـك أن استكمال عمليـة «الجرد» أو «التثمين» بـالجمارك، لا يمكن استكـاملها قبـل استكمال سلسلة من مـراحل العمـل في جهات أخـرى، لا تخضـع لـرقـابـة وسيـطرة المسئولين بالجمـارك، ولكنها تخضـع لرقـابة وسيـطرة المسئولين بـالحجـر الصحي أو الحجر الزراعي. . . الخ. فاحتساب معدلات الوقت المنفق على هـذه العملية إذن، لا يمكن التـوصل إليـه، إلا بتعديـل توجهـات التحري، وتـوسيع نـطاقه، وهـو أمر يقتضي استخـدام أطر تحليليـة كلية، تجمـع كل العوامل الداخلية والخارجية المؤثرة على معدلات الـوقت المطلوب إنفـاقه، وإنه في غياب مثل هذه الأطر تكون نتائج التحري مضللة، وفي ظلها يصعب الكشف عن أسباب أي قصور، وبالتالي صعوبة تحديد سبل العلاج.

ومن حيث غمـوض المعايير، يلاحظ أن المعـايير المستخـدمة لتقييم الأجهزة الإدارية تعتمد على مفهوم «المصلحة العامة»، لتبرير أسباب الإلتزام بالنماذج السلوكية الجامدة، والتمسك بحرفية اللوائح والقوانين، عند التعامل مع الجماهير[١٢]. ويستتبع ذلك الكثير من سوء التفسير والخلط بين «المصلحـة العامة» و «المصلحة الخاصة» للعاملين والمتعاملين. فقد يتقمص الكثيـر من شاغلي الوظائف العامة دور الحراس الأمناء عند تحمـل أعبائهـا، في الوقت الـذي تتحول فيـه بعض المراكـز التنظيميـة إلى أمبراطـوريـات مغلقـة، يتم استغـلالها لتبـادل وتنمية المصـالح الخـاصة، الأمـر الذي يؤدي إلى انتشـار

المجاملات، والمحاباة في التعامل، واختلال العدالة في الحصول على الخدمات، وغياب الفرص المتكافئة أمام الجماهير(١٣).

إن استمرار ظهور هذه المشكلات، يثير تساؤلاً عن المعايير التي تستخدم لتقييم فعالية وحدات الجهاز الإداري للدولة. إذ أن مفهوم «المصلحة العامة» المستخدم حالياً هو من المفاهيم الهلامية التي تعني أشياء مختلفة لأطراف مختلفة، وإن استخدامه لتقييم فعالية الأجهزة الإدارية، قد يكون مقبولاً من الناحية النظرية، رغم ما يسببه من المشكلات المتعلقة بالتفسير والقياس، ولكن الواقع الإداري يتطلب استخدام أنواعاً أخرى من المفاهيم الموضوعية، ذات العلاقة بطبيعة عمل الأجهزة الإدارية، والقادرة على توليد مؤشرات يمكن استخدامها في قياس فعاليتها كالوقت، والحركة، والتكلفة... الخ. إن استخدام مثل هذه المؤشرات كمعايير لتقييم كل من العوامل الداخلية والخارجية المؤثرة على فعالية الأجهزة الإدارية، يساعد على تقوية أنظمة الرقابة، ويؤدي إلى الارتقاء بمعدلات الأداء، وتحسين الخدمات في وحدات الإدارة العامة، وتجنب الأحكام الذاتية، والتفسيرات الغامضة للمفاهيم.

وهكذا يمكن القول أن الجهود التي تبذل لتحسين فعالية الأجهزة الإدارية هي من الحقائق التي لا يمكن التنكر لنتائجها، إلا أن معايشة مشكلاتها المعاصرة، وملاحظة ظواهرها في الواقع تدفع إلى تكوين الإدعاء التالي:

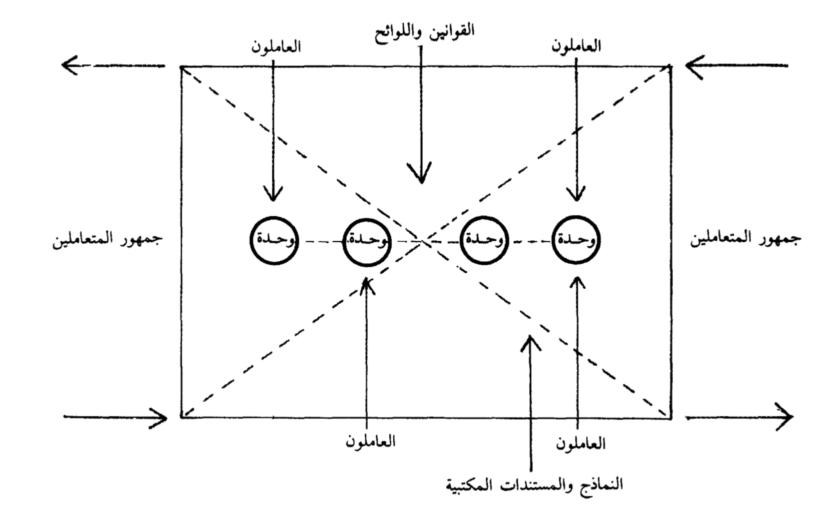
«إن قصور المنهج وحدي البعد الذي تتخذه الجهود الإصلاحية للأجهزة الإدارية واستمرار الإلتزام بالتوجهات الداخلية لهذه الجهود، والافتقار إلى المعايير الموضوعية التي يمكن قياسها وتفسيرها، ما هي إلا نواتج طبيعية للتمسك بنماذج تحليلية مغلقة النطاق، وملتزمة بفلسفة الفكر

التقليدي في الإدارة، والذي أصبحت المشكلات الناشئة من الإلتزام به أكبر بكثير من الفوائد المتحققة من استخدامه. وإن تبني منهجاً كلياً في التحليل يلتزم بفلسفة الفكر الحديث في الإدارة، يساعد على إيجاد مدخلاً مفيداً يستخدمه المحللون للتعرف على العوامل والمتغيرات الداخلية، والخارجية، المحددة لفعالية الأجهزة الإدارية، وتحديد أهميتها النسبية، في ضوء عدد من المعايير الموضوعية التي يمكن تفسيرها وقياسها».

النموذج التحليلي المبدئي:

يهدف هذا النموذج إلى تكوين منهج أولي يسترشد به في الجمع بين المتغيرات البيئية والسياقية من ناحية، ومجموعة المعايير التي تتأثر بها. وتتكون المتغيرات البيئية والسياقية من عناصر البيئة الاجتماعية والسياسية، والمادية، وبصفة خاصة النماذج السلوكية لمجموعات العاملين، والقوانين واللوائح الإدارية، والنماذج والمستندات المكتبية وأماكن العمل وتسهيلاته. أما مجموعة المعايير فتتمثل في الوقت المنفق في إنجاز الأعمال، والمسافات التي يحتاجها، والجهد الإنساني المبذول، والتكلفة التي يحتاجها لإنجازه.

ويتطلب تحقيق هذا الهدف ـ وهو الجمع بين المتغيرات البيئية والسياقية ومجموعة المعايير ـ بلورة نموذج مبدئي مفترض لتفاعل وتدفق مراحل العمل في الجهاز الإداري تظهر عناصره في الشكل التالي:


القوانين واللوائح
العاملون
العاملون
جمهور المتعاملين
وحدة
وحدة
وحدة
وحدة
جمهور المتعاملين
العاملون
العاملون
النماذج والمستندات المكتبية

إن التصوير الأولي لمراحل تفاعل وتدفق العمل ـ كما افترضها هذا النموذج ـ قد تبدو من الوهلة الأولى مبالغاً في تبسيطها. ولكن هذا التصوير هو من الخطوات الضرورية نحو تحقيق الهدف من هذا النموذج ـ الذي يمكن بمقتضاه ـ الجمع بين المتغيرات والعناصر الجوهرية في أي نظام منهجي ولكي يستكمل هذا التصوير مقوماته، فقد افترض النموذج أن النشاط الذي يتم خلال مراحل العمل المختلفة من مرحلة المدخلات (الإستلام) إلى مرحلة المخرجات (الإنتهاء) يتم فيما يمكن تسميته بمراكز العمل، وإن الأنشطة التي تتم في هذه المراكز تتأثر بعدد من العوامل هي: مجموعة العاملين، والقوانين واللوائح الإدارية، ومجموعة من النماذج والمستندات المكتبية، والتسهيلات المادية.

افتراضات النموذج:

إعتمد هذا النموذج على افتراض رئيسي مؤداه: إن حصر وتحليل العوامل المحددة لفعالية تدفق العمل لا يتحقق إلا باستخدام أطر تحليلية تجمع بين التوجهات الداخلية والتوجهات الخارجية وتربط بينها وبين مجموعة من معايير الفعالية القابلة للقياس والتفسير.

إن اختبار صحة هذا الافتراض تطلب صياغة مجموعة من الافتراضات الفرعية هي:

١ ـ تتكون أنظمة العمل من مجموعة من المراحل تحدد مسارات الأعمال داخل وخارج وحدات الجهاز الإداري للدولة.

٢ ـ تتكون كل مرحلة من هذه المراحل من عدد من المتغيرات تختلف في درجة ارتباطها واتجاهاتها وهي: (١) مجموعة العاملين ونماذج سلوكهم، (٢) ظروف العمل وتسهيلاته المادية، (٣) النماذج والمستندات المكتبية، (٤) القوانين واللوائح الإدارية.

٣ ـ إذا اعتبرنا أن مراحل العمل المتوصل إليها في (١) متغيرات يمكن التأثير فيها، فإن النتائج المتحققة يمكن متابعتها في سلوك كل أو بعض معايير الفعالية الآتية: الزمن. والحركة، والجهد، والتكلفة.

٤ ـ إذا اعتبرنا أن (٢) متغيرات مستقلة، و (٣) متغيرات تابعة، فيمكن حينئذ التوصل إلى مجموعة من المعادلات، لتحديد العناصر التي يمكن التأثير فيها لتحسين فاعلية تفاعل وتدفق العمل داخل المراحل وخارجها.

إن تحليل تفاعل وتدفق العمل وفقاً لهذه الافتراضات في الواقع هو عملية غاية في التعقيد. فأولاً: إن التداخل الذي يقوم بين العوامل المحددة للنموذج من الصعوبات الرئيسية التي واجهت النموذج، وعلى ذلك فالإجابة المتسرعة والظاهرية لظاهرة معينة دون الأخذ في الإعتبار الآثار المتتابعة التي تحدثها على الأجزاء الأخرى في النموذج، قد تؤثر على الحلول المستقبلية للكثير من المشكلات. فمثلاً إن اتباع الأسلوب المركزي في تجميع أماكن العمل يمكنه أن يؤثر على كل المحاولات المبذولة لتحديد طرق الإتصال وتفويض سلطات التصرف، وينعكس ذلك في نهاية التحليل على مجموعات العاملين ونماذج سلوكهم. ولكي يتم تجنب مثل هذه الحلول السطحية للمشاكل، فمن الضروري أولا تحليل ورصد الظواهر ومشكلاتها في الواقع، وذلك قبل تحديد العلاقات التي تقوم بين متغيرات النموذج. ومثل هذا التحليل والرصد يساعد على التنبؤ بأثر التغير الذي يحدث في أحد العناصر على باقي العناصر الأخرى، وفي نفس الوقت يجعل من الممكن أن نبين الأهمية النسبية للمتغيرات وبالتالي تحديد أي المشكلات يجب مواجهتها أولاً.

المتغيرات الرئيسية للنموذج:

يشير تتبع التطورات التي حدثت في ميدان الدراسات الإدارية

والتنظيمية إلى اتجاه يتبناه الدارسون نحو البحث عن العلاقة التي تقوم بين الظواهر أو الأبعاد أو المتغيرات البيئية والسياقية من جهة، والمعايير الشائعة لقياس الفعالية من جهة أخرى، وذلك وفق أطر مفاهيمية بلورتها الاتجاهات الفكرية الموقفية أو الشرطية، تلك الاتجاهات التي تقول بأن كل حادث حديث، وإن الحديث الدائر الآن يختلف عن الأحداث المتوقعة في المستقبل[١٤]. لذلك ليس من الغريب أن تتخذ البحوث التجريبية في الوقت الراهن اتجاهات منهجية نحو بناء نماذج مفاهيمية خاصة يستخدمها الباحثون لتحديد أنواع المتغيرات التي يتصدون لها، وتبين لهم طبيعة العلاقات التي تقوم بينها، وخاصة تلك العلاقات التي تقوم بين المتغيرات التي تتخذ سلوكاً مستقلاً وتلك التي تتخذ سلوك التابع. فمن ناحية، عندما قام «أزبورن وهانت» بتحليل ودراسة العلاقة بين محددات بينية معينة كالخطر البيني، والتفاعل التنظيمي، ودرجة الاعتمادية على بينة العمل من ناحية، وبين مؤشرات الفعالية من ناحية أخرى، استخدما نموذجاً له هذه الطبيعة، كشفا بمقتضاه عن وجود علاقة ارتباط موجبة بين العناصر المكونة لبينة العمل، والتفاعل التنظيمي، ومؤشرات الفعالية[١٥].

وعندما قام «بننجز» بدراسة العلاقة بين محددات البينة، والأبعاد التنظيمية، فيما أطلق عليه التوافق المحقق للفعالية، استخدم إطاراً تحليلياً توصل من خلاله إلى أن درجة التوافق بين محددات البينة والهياكل التنظيمية لها تأثيراً محققاً على الفعالية[١٦].

وعندما أجرى «دانكن» دراسة تجريبية استهدفت اختبار العلاقة بين الأداء التنظيمي والتفاعل مع البيئة الخارجية للمنظمة، استخدم إطاراً منهجياً لهذا الغرض، اعتمد فيه على عدد من المعايير المالية كمؤشرات للفعالية. ورغم اختلاف هذه الدراسة في أهدافها ومنهجها، إلا أنها كشفت عن علاقة ارتباط سالبة ذات دلالة إحصائية بين المتغيرات البيئية والمؤشرات المالية،

لأن المنظمات التي أظهرت تفاعلاً محدوداً مع بيئتها كـانت أكثر المنـظمات نجاحاً عن تلك التي كانت أكثر تفاعلاً مع البيئة. ومعنى ذلك أن المستويات المـرتفعة لـلأداء تحققت في الحالات التي كـانت أقل اعتمـاداً على البيئة، وذلك على عكس ما كان مفترضاً في الأصل[١٧].

كما قامت «مجموعة استون» بدراسة مشابهة للدراسات التقليـدية التي بـدأتها «ويـدورد» مسترشـدة فيها بنمـاذج مفاهيميـة لها نفس الـطبيعة. وقـد استخدمت في دراستها بيئة المهمة كمتغير مستقل، وفعـالية الـوحدة كمتغيـر تابع ،وذلك بعد الأخذ في الإعتبار دور التكنولوجي كمتغيـر وسيط بينهما[١٨]. ورغم أن هذه الدراسة قامت على أسس مخالفة لتلك التي أجرتها «ويدورد» من حيث إدخـال متغيرات الحجم في الـوسـاطـة بين المتغيـرات، إلا أنهـا تـوصلت إلى نتائـج مماثلة من حيث إظهـار أن مستويـات الفعـاليـة تختلف باختلاف التكنولوجي المستخدم[١٩]. وقد أوضحت هذه الدراسة أن هناك عدداً من أبعاد بيئة المهمة ترتبط بفعالية الوحدة، وأن مستويات هذه الأبعاد تختلف باختلاف خمس مجموعات للتكنولوجي.

أما «تشايلد» فقد أجرى دراسة استهدفت اختبـار العلاقـة بين عدد من المتغيرات البيئية والسياقية وبصفة خاصـة متغيرات الحجم والتكنـولوجي من جانب، والفعالية من الجانب الآخر. وقد استخدم في الدراسة ظروف عـدم الاستقـرار البيئي لقياس المتغيـرات البيئة، وعـدد العاملين لقيـاس متغيـرات الحجم، ونمط التخصص في الإنتـاج لقيـاس التكنـولـوجي. وقـد استـطاع «تشايلد» بفضل استخدامه أطر مفاهيمية مقبولة أن يتوصل إلى وجود عـلاقة ارتباط ضعيفة بين بعض هذه المتغيرات ومؤشرات أداء المنـظمـة[٢٠].

ومن الناحية الأخرى، فقد أظهر تتبع المحاولات التي أجريت لتقييم أثر المتغيرات التنظيمية والإداريـة اهتمـامـاً متـزايداً أظهـره الدارسـون بمفهوم الفعالية، وقناعتهم به كمؤشر مناسب للتعبير عن الاتجاهات الإيجابية والسلبية

التي يتخذها سلوك هذه المتغيرات. وعلى الرغم من هذا الإهتمام فإن مفهوم الفعالية ظل ينظر إليه على أنه أكثر المفاهيم الإدارية إثارة للجدل. فقد أثار من الخلافات بين الدارسين قدراً فاق كثيراً ما أثاره من اتفاقات. وقد تزايدت حدة الخلافات بين الكتاب والدارسين حول المقصود بالفعالية والأساليب التي تستخدم لقياسها[٢١].

ففي محاولاته لتعريف الفعالية وقياسها، استخدم «برايس» مدخلاً يركز على تحليل الأهداف التنظيمية باعتبارها مؤشراً ومقياساً للفعالية. وبينما رأى آخرون ضرورة التمييز بين الأهداف المشتقة، والأهداف المقررة عن قياس الفعالية، فإن «برايس» رأى ضرورة أن يستند قياس الفعالية على الأهداف العملية بدلاً من الأهداف الرسمية[٢٢].كما قام«يشتمان وسيشور» بالنظر إلى الفعالية على أنها تعكس قدرة المنظمة على استغلال الفرص البينية للحصول على ما تحتاجه من موارد نادرة، وبذلك تركز مفهوم الفعالية، وفقاً لهم، حول الكيفية التي يتم بها الحصول على المدخلات والكفاءة في استخدامها[٢٣]. كذلك قام «بنيس» باستخدام الأنشطة والممارسات الإدارية والتنظيمية لقياس الفعالية للمنظمات، وحدد لذلك مجموعة من الخصائص رأى أنها من خواص المنظمات الفعالة، مثل التكامل بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين فيها، ومدى الإستفادة من طاقة العاملين، واليسر في تدفق المعلومات، ودرجة السهولة في أداء الوظائف الداخلية، وتوافر الظروف الحافزة على النمو المتوازن بين الأفراد والمنظمة العاملين فيها[٢٤].

إن استقراء نتائج هذه الدراسات أظهر أن الجهود البحثية اعتمدت على مجموعتين من المتغيرات هما: مجموعة المتغيرات البينية والسياقية والتنظيمية، ومجموعة متغيرات الفعالية. وبالنظر إلى طبيعة العلاقات السببية المفترضة بين متغيرات النموذج، فقد تم تصنيف الظواهر المرتبطة بفعالية الأجهزة الإدارية إلى مجموعتين هما:

١ ـ مجموعة المتغيرات البينية والسياقية. (أو المتغيرات المستقلة).

٢ ـ مجموعة متغيرات الفعالية. (أو المتغيرات التابعة).

مجموعة المتغيرات البيئية والسياقية (المستقل)

أظهر النموذج الأولي الذي تم تكوينه إطاراً منهجياً لتفسير العلاقة بين المتغيرات المؤثرة على تدفق وتفاعل العمل، كما قدم دعماً مبدئياً للإفتراضات الرئيسية التي اعتمد عليها هذا النموذج. وفي ضوء هذه الافتراضات يمكن تقسيم المتغيرات التي تناولها النموذج إلى متغيرات مستقلة، ومتغيرات تابعة. وتتكون المتغيرات المستقلة من أربعة مجموعات هي: مجموعة العاملين ونماذج سلوكهم، ومجموعة القوانين واللوائح الإدارية ومجموعة النماذج والمستندات المكتبية والمجموعة الخاصة بظروف العمل وتسهيلاته المادية. أما المتغيرات التابعة والتي سيأتي ذكرها فيما بعد، فتتكون من أربعة متغيرات هي: الوقت، والجهد، والحركة، والتكلفة. وبسبب الدور المحوري الذي تلعبه هذه المجموعات كمتغيرات رئيسية في هذا النموذج، سوف نتعرض لها بتفصيل كاف.

أولاً: مجموعات العاملين ونماذج سلوكهم:

تشير نظم التوظف إلى أن وحدات الجهاز الإداري تعتمد في تنفيذ ما يعهد إليها من أعمال على مجموعات شديدة التنوع من العاملين ذوي التخصصات المختلفة. وهؤلاء العاملون بحكم اختلاف تخصصاتهم، وخصائصهم، يشغلون مراكز مختلفة في واجباتهما، ومستوياتهما التنظيمية، ودرجاتها المالية، مثل وظائف الإدارة العليا، والوظائف الفنية، والمهنية، والوظائف الكتابية، والوظائف المعاونة وغيرها. إن تواجد هذه الكيانات البشرية، وتشغيلها لهذه المراكز، وشغلها لهذه المستويات أو تسكينها في هذه الدرجات، تشكل هيكلاً للعلاقات له طبيعة إدارية وقانونية. كما أن هذه

الكيانات بحكم طبيعتها الإنسانية، وانتماءاتها الاجتماعية، تظهر صوراً عديدة لنماذج سلوكية مختلفة الدوافع والحاجات.

وقد شغلت مشكلات توجيه وتنظيم جهود العاملين ورعاية شئونهم اهتمام رجال الإدارة والتنظيم منذ بداية هذا القرن، وقد تنازع هذه الأهمية مدخلان رئيسيان: الأول: يتخذ الجوانب التنظيمية والرسمية محوراً لاهتماماته، والثاني: يقوم على الجوانب الإنسانية والسلوكية.

ويتناول المدخل الأول، موضوعات العاملين من خلال التعرض لمشكلات الإختيار، والتعيين، والتدريب، والترقية، وغيرها من الشئون التنظيمية والقانونية. أما المدخل الثاني، فيتناول الجوانب النفسية والاجتماعية المحددة لنماذج سلوك العاملين ورضاهم عن أعمالهم. وبالنظر إلى التداخل الذي يقوم بين الجانبين وما ينتجه هذا التداخل من غموض وسوء التفسير، وما يسببه ذلك من آثار على متابعة فاعلية إنجاز العمل، فمن المهم التعرض لكل جانب منها على نحو منفصل.

(أ)الجوانب الرسمية للعاملين:

رغم المحاولات والجهود المتعددة لدراسة الظروف الرسمية للعاملين، إلا أن نتائج الدراسات الميدانية التي أجريت حديثاً أظهرت أن مجتمع العاملين يعاني في الوقت الحاضر من العديد من المشكلات أهمها:

١ ـ غموض محتوى الوظائف والتفاوت في أعبائها:

هناك شواهد عديدة على أن الكثير من العاملين في الأجهزة الإدارية يعانون من الآثار السلبية الناشئة عن غموض محتوى الوظائف، إلى الحد الذي أصبحت فيه هذه الآثار أخطاراً حقيقية تهدد البناء التنظيمي للوحدات الإدارية، والعلاقات الجماعية القائمة بينهم. إذ تفتقر معظم الوظائف الفردية

إلى التوصيف الذي يبين أهداف كل وظيفة، والأنشطة الواجب تنفيذها لتحقيق هذه الأهداف. ومن الشائع أن يعتمد أداء العمل على الأعراف السائدة، والممارسات الاجتهادية، والعلاقات الشخصية[٢٨].

إن التحديد العرفي، ونماذج الممارسات غير المقننة لمحتوى الوظائف من النادر أن تساعد على مواجهة التغير في التخصصات، وعدم اليقين في سوق العمل. ومع استمرار هذه الظاهرة، ومع استمرار أسبابها، فليس من الغريب أن يؤدي ذلك إلى ظهور حالات عدم الاستقرار الوظيفي، نتيجة لتعاقب التعديلات التي يتم إدخالها على محتوى الوظائف وعلى شاغليها. ويترتب على ذلك أن يعاني مجتمع العاملين والمتعاملين معهم من الآثار الضارة المترتبة على غموض محتوى الوظائف. فقد أظهرت إحدى الدراسات الميدانية لمجتمع العاملين، إن ٧٥٪ منهم يعانون من غموض مكونات المهام، مما يمكن اعتباره سبباً في انخفاض كفاءة الأداء، وانخفاض الإشباعات النفسية التي يستمدها العاملون من أعمالهم. كما أظهرت الدراسة أيضاً أن ٧٨٪ من العاملين يعانون من التغير المستمر في مكونات وظائفهم. ومع استمرار مثل هذا التغير، فلا بد وأن يتسبب ذلك في ظهور حالات عدم الاستقرار الذي يعاني منها العاملون والمتعاملون معهم. يضاف إلى ذلك ظهور تأرجح موسمي مستمر في عبء العمل، إذ يزداد عبء العمل خلال فترات معينة، وينخفض في فترات أخرى، ويرجع ذلك إلى ظروف بعيدة عن احتياجات العمل، ومن أهمها فترات الإمتحانات، ودخول المدارس، والأعياد، والإجازات الرسمية[٢٩].

٢ ـ تسكين العاملين في وظائف غير ملائمة لقدراتهم:

تشير الكثير من الشواهد إلى أن معظم وحدات الجهاز الإداري تعاني من سوء تسكين العاملين في وظائف غير ملائمة لتخصصاتهم. فالعاملون

يقومون بوظائف ليسوا قادرين على أداء واجباتها، وغير راغبين في تحمل أعبائها، مخالفين بذلك أبسط ما اتفق عليه خبراء التنظيم من مبادىء، ومن أهمها ضرورة وضع الفرد المناسب في المكان المناسب، كوسيلة لزيادة فعالية الأداء، مع توفير الظروف التي تساعد على تحقيق أقصى إشباعات نفسية من العمل. إن تجاهل مثل هذه المبادىء من شأنه ظهور أعمال ووظائف غير مسندة إلى الأفراد، أو وجود أفراد لا عمل لهم. وهي من الأمور المؤثرة على فعالية الأداء. ولا شك أن أحد الأسباب المسئولة عن ذلك هو غياب التحليل الدقيق والفهم الواضح لخصائص الوظائف، وخصائص العاملين المطلوبين لها[٣٠].

إن استمرار ظهور هذه المفارقات التنظيمية، فضلاً عما تسببه من اختلالات تنظيمية، تؤدي إلى انخفاض كفاءة الأداء، فإنها تتسبب أيضاً في ازدياد مشاعر الإحباط، والانصراف عن أداء الواجبات، وظهور الإحتكاكات بين العاملين، وتكدسهم في مواقع العمل، وهي من الظواهر التي يشهد بها الواقع[٣١].

٣ ـ إختلال التوازن بين الحقوق والواجبات:

هناك الكثير من الدلائل التي تفصح عن وجود اختلال في التوازن بين السلطة التي يتمتع بها الموظفون العموميون، والمسؤوليات التي يلتزمون بها، وذلك على نحو يطمس معالم العلاقات والأبنية التنظيمية التي تحدد مواقعهم ومستوياتهم. فالأصل أن يمارس الموظفون العموميون في الأجهزة الإدارية سلطات، ويتحملوا مسئوليات ترتبط بأهداف العمل وتحقيق الانتظام في الأداء. وهذه السلطات والمسئوليات محكومة بحدود وقيود من شأنها تحقيق التوازن بينها، ضماناً لعدم التجاوز، وتحقيق بقاء التصرفات والقرارات في حدود القوانين واللوائح، لأنه بدونه تصبح التصرفات مجرد اجتهادات فردية، وأمزجة

شخصية، وهي من الأمور وإن جاز أن تتواجد في المنظمات الخاصة، فليس من الجائز قبولها في الأعمال العامة(٣٢).

إن أول القواعد التي تمنع مثل هذا الاختلال هي أن يتم تحقيق توازن بين السلطات والمسئوليات، لأنه في غياب مثل هذا التوازن نكون أمام حالة معيبة لا يتناسب فيها الحق مع الواجب. وهو أمر شائع في الكثير من الحالات، إذ يوجد أعداد كبيرة من الموظفين العموميين يعانون من زيادة المسؤوليات التي يتحملونها عن السلطات الممنوحة لهم لإجراء التصرفات واتخاذ القرارات. كذلك فإن العلاقات التنظيمية والوظيفية التي يتم في ضوئها توزيع هذه السلطة والمسئولية لا تؤدي إلى إحكام الرقابة على القرارات، وضمان سلامتها وصحتها، الأمر الذي يؤدي إلى غياب المتابعة والمراجعة التي تتم عبر سلسلة المستويات الإدارية المالكة لسلطة اتخاذ القرارات، والتي في ضوء استخدامها لهذه السلطة تكون مسئولة عن النتائج.

٤ ـ تركز سلطة اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر:

هناك شواهد عديدة على أن سلطة اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر في وحدات الجهاز الإداري تتركز في المستويات الإدارية العليا. إما بسبب عدم ثقة القيادات في كفاءة المرؤوسين، أو بسبب الرغبة في زيادة أهمية مراكزهم التنظيمية، أو بسبب عدم الإيمان بأهمية تفويض السلطة. فقد ظهر حديثاً أن بعض الرؤساء ينفردون باتخاذ القرارات في (٦٥٪) من الحالات المعروضة(٣٣). وحتى في الحالات التي يتم فيها التفويض إلى المستويات الدنيا، فإن ذلك يتم دون ضوابط، أو إعداد مسبق. ويترتب على ذلك انتقال الممارسات الخاطئة إلى الصف الثاني من الرؤساء. وبذلك تصدر القرارات دون دراسة مسبقة أو تحليل كافٍ، الأمر الذي يزد من حالات عدم اليقين في الوصول إلى النتائج السليمة.

٥ ـ إنخفاض الوعي بمفهوم الخدمة المدنية:

تزايدت في السنوات الأخيرة ظاهرة انخفاض الوعي بمفهوم الخدمة المدنية بين العاملين بوحدات الجهاز الإداري. فالأصل هو أن يعترف الموظف العام بأنه خادم للشعب، يقبل عن طوعية ورضاء أن يتنازل عن الكثير من الحريات الشخصية التي يعطيها المجتمع والقانون والعرف للرجل العادي، لأن ممارسة السلطة العامة تتطلب مؤهلات والتزامات يجب أن تكون مفهومة، حتى يمكن حماية الصورة العامة للسلطة وتأكيد احترامها ونفوذها.

ويكاد الأمر أن يكون على النقيض من ذلك، فالموظف العام لا يحرص على أخلاقيات الوظيفة العامة فيلجأ إلى التعالي عند التعامل مع الجماهير، واستغلال السلطة لأغراض ومنافع شخصية. فقد أظهرت نتائج الدراسات الميدانية أن كثرة الجدل والانشغال عن جماهير المتعاملين كان سائداً في أكثر من نصف الحالات المتعاملة مع العاملين في أجهزة الخدمة المدنية[٣٤].

إن النتيجة المنطقية لمثل هذه الاختلالات هي توليد مشاعر الاغتراب عن المجتمعات التي يؤدي فيها العاملون أدوارهم، وتوليد اتجاهات عدائية تجاه الجماهير. وهذه المشاعر والاتجاهات هي المسؤولة عن الكثير من الظواهر السلوكية السلبية لدى العاملين. فظواهر ضعف الالتزام، وعدم المبالاة، وانحراف البعض والبحث عن فرص أخرى للعمل كلها تجد أسباباً قوية في صور الاستخفاف بالوظيفة العامة. وعندما تشعر مجموعات العاملين بمثل هذه الأمور، فإن سلوكها لا بد وأن يؤثر على مؤشرات أداء وفعالية العمل، ويخل بالتوازن المطلوب.

٦ ـ جمود التنظيم الإداري:

يعاني البناء التنظيمي لوحدات الجهاز الإداري من الجمود أمام

الأحداث في المدى القصير، والبطء في التحرك في المدى الطويل. إذ تفتقر العلاقات والأبنية الفرعية للوحدات، ومراكز التأثير والتصرف إلى المرونة الكافية التي تجعلها قادرة على التجاوب مع التغيرات الداخلية والخارجية. ويمكن القول إن التنظيم الإداري يعاني من حالات الجمود، وما يستتبع ذلك من مركزية في اتخاذ القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور نماذج سلبية للسلوك للحصول على مميزات وظيفية. وبدلاً من تحقيق مرونة في الهيكل الإداري للتنظيم بإنشاء الإدارات التي يعهد إليها بأعمال التجديد والابتكار والإنتاج، سادت ظاهرة إنشاء المكاتب والإدارات التي تخصصت في القيام بوظائف هامشية لا تضيف إلى الإنتاج الحقيقي. وتضخمت بأعداد من العاملين يقومون بمهام شخصية للرؤساء تحت ما يسمى بالعلاقات العامة والسكرتارية الخاصة والاستعلامات... إلخ[٣٥].

٧ ـ تدني مستويات الأجور وعدم كفايتها:

تشير نتائج الدراسات التي أجريت على مستويات الأجور والمرتبات إلى وجود مشكلات كبيرة في هياكل الأجور أدت إلى اختلال العدالة وتأثرت بها مجموعات العاملين، وترتب عليها هجرة العمالة، ونزوح الكفاءات العاملة في الحكومة إلى القطاع الخاص، وتدهور الأداء على المستوى القومي، بصفة عامة، وفي الحكومة بصفة خاصة. والشواهد كثيرة على نتائج هذا الانخفاض على مرافق الدولة والخدمات التي تؤديها. ويظهر ذلك على كل المستويات سواء الكوادر الإدارية أو الفنية أو الكتابية أو الحرفية[٣٦].

٨ ـ عدم جدية برامج التدريب:

نمت في السنوات الأخيرة ظاهرة انتشار برامج التدريب لمستويات

مختلفة من العاملين. ولا شك أن هذه الظاهرة سببها الرئيسي هو تدهور أداء العاملين نتيجة لانخفاض الكفاءة أو نتيجة لعجز العاملين عن بلوغ مستويات الأداء المعقولة. غير أن برامج التدريب يتم استخدامها في الكثير من الحالات للتخلص من بعض العاملين الزائدين عن الحاجة. وعندما يتجمع مثل هؤلاء العاملون مع بعضهم البعض فلا بد وأن يكون الموضوع الأساسي هو اجترار الشكوى من الظروف السائدة في مواقعهم والمشاركة في تنمية اتجاهات عدائية تجاه الرؤساء أو المرؤوسين(٣٧).

٩ ـ سوء نظام الاختيار والتعيين:

أصبحت عمليات الاختيار والتعيين في الأجهزة الإدارية لا تتم وفقاً للاحتياجات الفعلية لوحدات الجهاز الإداري. ولكنها تتم وفقاً لعملية التوزيع العشوائي الذي تجريه بعض الجهات المركزية.

إن استمرار وجود هذه الظاهرة يؤدي إلى انعدام التوافق بين المرشح والجهة التي يوجه إليها، وتكون البداية علاقات تحكمية تراها الجهة ملزمة لها، ويراها المرشح تعويضاً له عن بقائه خارج ميدان التوظف لفترة طويلة. وعادة ما يتم تعيين هؤلاء الأفراد بعد مرور فترة تكفي لفقدان المرشح لهويته العلمية، وتأهيله الدراسي، فيقبل العمل في أي مهمة حتى لو كان غير قادر على أدائها، أو راغب في ذلك، فنجد خريج الزراعة يعمل في المكاتب، وخريج الحقوق يعمل في الأرشيف.. وهكذا(٣٨).

١٠ ـ تضخم حجم الجهاز الإداري:

توجد شواهد كثيرة على أن الجهاز الإاري قد ترهل إلى حد صار يهدد فيه مصالح المجتمع بالخطر. فقد تزايدت أعداد العاملين زيادة تضاعفت عدة

مرات خلال العشرين سنة الماضية[٣٩]. وخلال هذه الفترة حارب العاملون من أجل توسيع اختصاصهم، ومد نفوذهم على الجماهير مستخدمين الدوسيهات، والأضابير، والإمضاءات والأختام، والتثبت من التواريخ، ومضاهاة التوقيعات وغيرها. إن ازدياد وتضخم حجم الجهاز الإداري بهذه المعادلات لا بد وأن يتسبب في ظهور البطالة المقنعة، وتدني المنفعة المتوسطة لساعة العمل، وارتفاع التكاليف وغيرها.

١١ - الجوانب السلوكية لمجموعات العاملين:

يتفق الدارسون لمشكلات العاملين بصفة عامة، على أن تنفيذ الأعمال الموكلة لوحدات الجهاز الإداري بكفاءة لا يتوقف فقط على توافر مجموعة من العاملين في تخصصات متنوعة، وبمستويات معينة من التأهيل والتدريب، ولكنه يتوقف أيضاً على نماذج السلوك التي يظهرها هؤلاء العاملون والتي تعبر عن مشاعر الرضا التي يستمدونها من أعمالهم. ويقصد بنماذج سلوك العاملين في مواقع العمل كل الأنشطة الداخلية والخارجية، كالنشاط العقلي أو النشاط البدني أو العضلي. ويربط رجال الإدارة بين أنواع السلوك وبين الرضا عن العمل. وفي هذا المجال ينقسم سلوك العمل إلى سلوك الأداء، وسلوك الانتظام، وسلوك النزاع[٤٠].

وقد أظهرت الدراسات الميدانية عن سلوك العاملين في الأجهزة الإدارية أن هذا السلوك يتصف بالعديد من الظواهر السلبية كالتغيب، والتباطؤ في العمل، والاختلاف مع أفراد الجماهير، وبطء الاستجابة، وأحياناً رفض الاستجابة للمطالب المشروعة، تعللاً بأسباب وهمية، مع لي الحقائق تجنباً للمساءلة والعقاب. وقد أدت هذه النماذج السلوكية إلى ظهور حالات التحيز واستغلال النفوذ والتراخي عن أداء الواجب والتسيب وعدم الانضباط،

وأحياناً الإهمال العمد، والرشوة والمحسوبية. وقد ظهر من استقصاء أسباب تفشي هذه النماذج السلبية للسلوك أن العاملين يعانون من نقص إشباعات العمل التي يمكن الحصول عليها من المكانة الاجتماعية، وتوظيف قدراتهم، والتمتع بالاستقرار الوظيفي، وتجنب مخاطر فقدان الوظيفة، واتساع فرص الترقي والانسجام مع الزملاء والرؤساء(٤٢).

وهناك العديد من الشواهد التي تبين أن مجتمع العاملين في الأجهزة الإدارية يعاني من المظاهر السلوكية التالية:

١ ـ إهمال الجوانب الإنسانية في الإشراف:

لا تزال أنماط الإشراف في وحدات الجهاز الإداري للدولة ـ كما هو الحال في غيرها من الوحدات الخدمية ـ تعكس التمسك بالنماذج التقليدية في الإدارية، بالميل نحو إهمال الجوانب الإنسانية في العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين. إن أحد الأسباب الرئيسية التي تدفع المشرفين إلى اتباع هذه النماذج هو زيادة أعباء المشرفين، وقيامهم بمهام غير قادرين عليها، وليسوا راغبين فيها، واعتمادهم فيها على المرؤوسين. الأمر الذي يضعف من قدراتهم على تخصيص الوقت اللازم للاهتمام بمشاكلهم. فعلى العكس من ذلك، أظهرت نتائج الدراسات الميدانية أن بعض الرؤساء في الجهاز الإداري يميلون إلى النقد وإصدار الأوامر، والجهل بما يؤديه المرؤوسين، وعدم الاهتمام بمشاكلهم، والتمييز في المعاملة، ورفض مناقشة القرارات، وتجاهل الجوانب الإنسانية في التعامل(٤٣).

٢ ـ العجز عن التوفيق بين المصلحة العامة والخاصة:

هناك شواهد عديدة تدل على أن ثمة سوء تفسير لمفهوم المصلحة العامة وخلط بينه وبين المصالح الخاصة، ومصلحة الخزانة، أو مصلحة

المجتمع. فالمرء يحار عندما يكون عليه المفاضلة بينهم، وتفضيل مصلحة من هذه المصالح على الأخرى(٤٤).

إن بعض هذه المصالح قد يتعارض مع غيره. والشواهد على ذلك كثيرة، ففرض رسوم معينة قد يؤدي إلى زيادة الموارد، ولكنه في نفس الوقت يمثل تعويق للاستثمار. كما أن بيع أراضي صحراوية قد يؤدي إلى زيادة الموارد، ولكنه في نفس الوقت يفسد التخطيط العمراني. وعندما يواجه المرء مثل هذه المواقف، فلا بد وأن يفاضل بينها، وتغليب مصلحة على أخرى.

إن الرغبة في تحقيق المصلحة الفردية هي ظاهرة عامة لا ينبغي الاعتراف بها في القطاع الخاص وتجاهل أثرها في القطاع العام أو الحكومي. فكل فرد يسعى إلى تحقيق مصلحته والاستفادة من الظروف المتاحة، وذلك بأن يحاول زيادة أهميته ونفوذه وسلطاته وتنمية دخله كلما كان ذلك ممكناً.

٣ ـ سوء إدارة نظام الحوافز:

يفتقر نظام الحوافز إلى أهداف واضحة تسهم في إثارة الدوافع وتنشيط الجهود الموجهة لتحسين الأداء وزيادة الإشباعات التي تتحقق من تشغيله. فقد أقيم هذا النظام بهدف محدود هو التعويض عن تدني دخول العاملين، ولتمكينهم من مواجهة معدلات التضخم المتزايدة. ورغم ذلك فقد فشل هذا النظام رغم هزال ما يحققه من مردودات بسبب عدم انتظامها، وخضوعها لأمزجة الرؤساء، كما فشل في إنقاذ العاملين من الهوان الذي وصلوا إليه، بل أصبحت مثل هذه النظم وسيلة للضغط على العاملين لخدمة أغراض بعيدة عن حسن الأداء والكفاءة(٤٥).

ومع استمرار ظهور مثل هذا الخلل، فلا بد وأن يستتبع ذلك حالات

من شأنها انخفاض أداء العاملين وسعيهم إلى البحث عن فرص لزيادة دخولهم.

٤ ـ انتشار نماذج قيادية غير موضوعية:

تدل الكثير من الشواهد على انتشار نماذج قيادية أثل ما توصف به غياب الموضوعية والمحاباة والتحيز بصفة عامة. فظواهر المحاباة، والمكافآت التشجيعية، وتقارير الأداء... إلخ، كلها تفسر أسباب تحيز القيادات في المستويات العليا. وعندما تنتشر مثل هذه النماذج، وفي هذه المستويات، فلا بد وأن ينعكس ذلك على أداء العاملين في المستويات الأخرى، والشواهد لا حصر لها على ما أصاب مرافق الدولة والخدمات التي تؤديها نتيجة تحيز القيادة في الأجهزة الحكومية الأمر أدى إلى ظواهر الفساد، والرشوة، والشللية، وجماعات المصالح، والنفاق الوظيفي. ولا شك أن أحد الأسباب الرئيسية لهذه الشواهد يكمن في انتشار النماذج السلوكية الفاسدة للقيادات الإدارية في أجهزة الدولة، والعجز عن توفير نماذج سلوكية يمكن استخدامها كقدوة لباقي مستويات العاملين[٤٦].

والخلاصة أن تحليل الجوانب الوظيفية لمجموعات العاملين، ودراسة النماذج السلوكية، التي يظهرونها كشفت عن العديد من الظواهر، والأسباب ذات الآثار السيئة. فالعاملون بحكم تواجدهم في مراكز تنظيمية معينة، يؤثر مباشرة في تفاعل وتدفق العمل، في مرحلة واحدة أو أكثر من مراحل تدفقها من البداية إلى النهاية. وبصرف النظر عن أنواع السلطة المفوضة إليهم، فهم في مجموعهم يمثلون الجهد البشري الذي يعطي الوحدة الحياة والديناميكة.

وقد ظهر أن مجتمع العاملين يعاني منالعديد من الظواهر أهمها: غموض محتوى ما يعهد إليهم من مهام، وقيامهم بأعباء ليسوا قادرين عليها، وغير راغبين فيها، ويعانون من اختلال التوازن بين سلطاتهم ومسؤولياتهم،

ومن تركز السلطة في المستويات العليا، وانخفاض الوعي بمفهوم الخدمة العامة، وجمود الهياكل التنظيمية التي يعملون في أطرها، وتدني مستويات المرتبات، وعدم فعالية نظم التدريب، وسوء نظم التعيين والتوظف، وتضخم الوحدات التي يعملون فيها، فضلاً عن تجاهل الاعتبارات الإنسانية.

إن استمرار وجود هذه الظواهر، واستمرار الأسباب المولدة لها، لا بد وأن يؤدي إلى:

١ ـ انخفاض الإنتاجية بسبب العجز عن توفير الخدمة في الوقت المناسب.

٢ ـ زيادة الأعباء على الأفراد القائمين بالعمل، وبالتالي تأثر مصالح الجماهير.

٣ ـ ازدياد شكوى الجماهير من تأخر تقديم الخدمات.

٤ ـ زيادة معدل دوران العمل في الوحدة نتيجة لزيادة مشاعر الاستياء.

٥ ـ انخفاض الإحساس بالرضا عن العمل نتيجة لعدم وجود الفرد المناسب.

٦ ـ زيادة الأعباء على الرؤساء نتيجة للقصور في توفير التخصصات اللازمة لإنجاز العمل.

٧ ـ زيادة تكاليف أداء الخدمات للجماهير وزيادة الأعباء على الموازنة العامة.

٨ ـ تكدس العاملين في مواقع العمل، وازدياد الوقت الضائع في الأعمال غير المنتجة.

ثانياً: مجموعة القوانين واللوائح الإدارية

إن المجموعة الثانية من المتغيرات المؤثرة على تدفق وتفاعل نظم العمل في الجهاز الإداري، كما افترضها النموذج، هي مجمموعة القوانين واللوائح الإدارية. وقد استخدمت هذه المجموعة من المتغيرات، في معناها الاصطلاحي العام، لكي نشير إلى مجموعة التشريعات والقواعد القانوية الملحقة أو المنفذة، بالإضافة ءلى اللوائح الإدارية والتعليمات والسوابق القانونية. . . إلخ.

وتصاغ هذه التشريعات في مستويات مختلفة من القواعد والنصوص الآمرة، أو المفسرة، أو المكملة، الأمر الذي يجعلها تختلف في درجة الإلزام والاحترام[٤٦]. فالقواعد المكملة مثلاً، لا يجوز مخالفتها على عكس القواعد المفسرة التي قد تختلف من حالة لأخرى، وتتوقف على ظروف التطبيق.

وتستخدم وحدات الجهاز الإداري مجموعة من التشريعات لكي تحدد لها سبل التعامل مع جماهير المواطنين على نحو يضمن لهم الحق في الحصول على الخدمات كلما تقدموا إليها، وبنوع من الفرص المتكافئة، والعادلة في المعاملة، وعلى نحو يضمن تحقيق التوافق بين المصلحة العامة ومصالح جماهير المواطنين. كما يحتكم إليها أيضاً في تحديد المستويات الإدارية والعلاقات بين الوحدات التنظيمية، وفي ضبط سلوك وتصرفات شاغلي الوظائف العامة في المستويات المختلفة لهذه الأجهزة.

وقد تعرضت القوانين واللوائح الإدارية لتساؤلات واستفسارات عن القضايا الكبرى، التي كان أغلب أطرافها، العلاقة بين طالبي الخدمة من الجماهير، وشاغلي الوظائف العامة من العاملين. إن محاور الاتهام في هذه القضايا هي القول بتقادم وتعقد القوانين واللوائح الإدارية، واتصافها بالتنافر،

والغموض، مما يؤدي إلى التأثير على حركة وتوقيت الإنجاز، واستنفاد الجهد، وارتفاع التكاليف. وهناك مؤشرات عديدة تفصح عن بعض المشكلات التي ترتبط بالقوانين واللوائح الإدارية، ومن أهمها:

١ ـ تعدد القوانين واللوائح:

أصبحت ظاهرة تعدد القوانين واللوائح من الظواهر التي اعتاد العاملون والمتعاملون على التعايش اليومي معها، حتى أصبح هناك عدداً من القواعد لنفس الموضوع بقدر عدد الأجهزة الإدارية التي تتعامل فيها [٤٧].

إن تعدد القوانين واللوائح في مجتمع ما قد يبدو انعكاساً لشيوع العدل والموضوعية والمساواة لأول وهلة، ولكن ذلك ليس صحيحاً، إنما يعكس تعدد القوانين واللوائح وجود التسيب والخلل. فالدول العريقة تصدر عدداً أقل نسبياً من القوانين التي تنظم حياة الناس، وتعتمد بعد ذلك على التقاليد والأعراف. ومعنى ذلك أن درجة تقدم المجتمعات هي التي تتحكم في القوانين واللوائح وتضعها وفقاً لتصوراتها وآمالها.

والمشاهد أن القوانين تمر بتعديلات وتغيرات كوسيلة لتغير نمط الحياة التي كانت سائدة، اقتضاها تعديل العلاقات بين الدولة والقطاعات الرئيسية في المجتمع. وهذا الأمر يتطلب التنسيق، والتبسيط، والاختصار حتى يتسنى للمواطنين العلم بالقانون. وتقول إحدى الدراسات إن صدور القوانين والتشريعات الخاصة بالعاملين بصورة متلاحقة خلال السنوات الأخيرة وما يترتب عليها من صدور التعديلات ساعد على انشغال العاملين بها بصورة أكبر من الاهتمام بأداء الأعمال التي يقومون بها، وذلك لمعرفة مقدار الأجر المادي الذي يحصل عليه الفرد وحساب قيمة الزيادة فيه، وفرص الترقي، والدرجات، والعلاوات الإضافية، وأسلوب الترقية وأنسب سبل التقرب إلى

الرؤساء، وما يترتب عليه من مخاوف نفسية، ترتبط بعـدم العدالـة والنزاهـة والمحسوبية عند تطبيق قواعد تقييم كفاءة الأداء[٤٨].

٢ ـ تنافر القوانين وتعارض اللوائح :

ترتب على تزايد ظاهـرة تعدد القـوانين واللوائح الإداريـة، وفي غياب التنسيق، أن نمت ظـاهرة جـديدة، هي وجـود عدد من القـواعد القـانـونيـة المتنافرة والمتعـارضة، إلى حـد يجعل المـوضوع الـواحد يخضـع لأكثر من قاعدة قانونية مختلفة. وقد تزايد تأثير هذه الظاهرة بسبب التغيرات المتلاحقة والسـريعة التي تنـاولت مختلف جوانب الحيـاة الاقتصاديـة، والاجتمـاعيـة، والسياسية.

وبـالإضافـة إلى كثرة التعـديلات، يمكن مـلاحظة وجـود تعارض بين التشريعات على نحو يجعلها متضاربة في بنودها، وعدم مسايـرتها لحـاجات المجتمـع المعاصـر. وأحد الأسبـاب التي يمكن تقديمهـا لتفسير ذلـك هـو صدورها في عصور مختلفة[٤٩].

إن استمرار وجود هذه الظواهر، واستمرار وجود الأسباب التي ولدتها، لا بـد وأن يترتب عليـه ظهور سلوكيـات، أثل مـا توصف بـه هـو البطء في التصرف، والتهرب من المسؤولية، والإفراط في الحذر، والشك في الغيـر، والالتزام الحرفي بالإجراءات والقواعد، والاعتماد على السوابق المعروفة. إن الأسباب التي يقدمها البعض لتبرير مثل هذه التصرفات هي الرغبة في تجنب المساءلة أمـام المستويـات العليا، والـرغبة في التسلح بكـل المبررات التي يمكن الدفع بهـا ضد التحيـز، واستغلال النفـوذ، وسوء معـاملة الجماهيـر، وتجاوز العدالة، وتكافأ الفرص. يضاف إلى ذلك أن العقلية الريفية سيطرت طويلاً على سلوك المـوظفين وساد الاعتقـاد بينهم أن الوظيفـة سلطة وسيادة

وتعـالي على الآخـرين. وفي نفس الـوقت هي حصن آمن وليست خـدمـة عامة[٥٠].

إن استمرار وجود هذه الظواهر وانتشارها يؤدي إلى إيجاد مجموعة من العاملين ذو العقلية المتجانسة، التي يصب تفكيـرها في قـالب واحد، حيث يقضي على ثقة الفرد ي قدرته على الابتكار والتصرف والتفسير المتحرر، أو مواجهة المواقف الجديدة. فالثقة كل الثقة في اللوائح والقوانين والتعليمات.

٣ ـ غموض القوانين واللوائح وصعوبة تفسيرها:

هناك شواهد عديدة على أن المتعاملين مع الأجهزة الإدارية يعانون من غموض القوانين وصعوبة تفسيرها، إذ يترتب على ظاهرة التعقد، أن تمضي القـوانين واللوائح المفسـرة وتتدافـع مع مـا يحـدث منن تغيـرات. ويمضي العـاملون والمتعاملون على حـد سواء كـل من جانبـه يحاول تفسيـرها، إمـا بالاجتهاد، أو بالتحايل عليها، فيدورون حولهـا أو يتجاهلونهـا، أو يستغلونها لمصالحهم الشخصية.

من خصـائص القوانـين واللوائح أن تـوجـه إلى الجماهير كافـة، أي أن تكون عامة، ولا توجه إلى شخص بذاته أو لواقعة بذاتها. ونظراً لتعذر احتواء القوانين واللوائح على كل الحالات أو الوقائع التي يمكن أن تحدث، لذلك فإن القوانين أو اللوائح تـوضع مجـردة من أي تحديـد، ولا يقتصر تطبيقهـا على حـالة دون أخرى، حتى تستوعب كل ما قد يقع أو يطرأ على الحالات. لكل ذلك يواجه القـائمين بالعمـل مشكلة تفسير اللوائـح والقوانين، وذلـك باستجـلاء المعنى الذي تتضمنه القواعد ودرجة توافقها مع الظروف أو المواقف المتغيرة وبحيث تكون مفهومة وموحدة للأطراف المختلفة[٥١]. إن غمـوض القوانين واللوائح وتعددها يمكن أن يؤدي إلى عدة نتائج منها:

١ ـ سوء التفسير والبعد عن الموضوعية والتحيز.

٢ ـ اختلال العدالة في المعاملة مع الجماهير وفقدان الفرص المتكافئة.

٣ ـ التهرب من المسؤولية بطلب التوضيح والتفسير.

٤ ـ الإثقال على الرؤساء في المستويات العليا نتيجة لتصعيد الموضوعات التفصيلية.

٥ ـ التناقض في التفسي نتيجة تعدد اللوائح والقوانين.

٦ ـ تعطل مصالح الجماهير نتيجة جمود اللوائح والقوانين وعدم مرونتها.

٧ ـ التركيز على التفاصيل الصغيرة أكثر من الاهتمام بالنتائج النهائية.

٨ ـ الاهتمام بالوسائل على حساب الغايات.

٩ ـ قتل روح الابتكار والتجديد في أداء لعمل وتحسين وسائله.

٤ ـ التداخل بين الغايات ووسائل الوصول إليها:

وصلت ظاهرة التداخل بين الغايات والوسائل إلى الحد الذي أصبحت فيه خطراً يهدد مصالح المتعاملين والعاملين على حد سواء. إذ يعتقد العاملون أن سلوكهم قد لا يتوافق مع الظروف السائدة، ولا يحققون ذاتهم إلا بخضوعهم الأعمى للقانون وتقديسهم له. ويتمثل الموظف نفسه في القانون بعد استيعابه لتفصيلاته، يستمد منه قوته وسلطاته واحترام الغير له، وبالتالي تقديره لذاته، ويصبح الموظف لا شعوريا هو القانون أو اللائحة التي يطبقها، ويصبح القانون أو اللائحة بالنسبة له غاية في حد ذاته وليس لتحقيق الغاية[٥٢].

إن انتشار هذه الظاهرة من شأنه مصادرة القدرات الفردية للعاملين. إذ يعتقد الموظفون أنه لا محل لضمان حسن التنفيذ إلا إذا تحول سلوكهم في شكل نمط متجانس الوحدات تنفذ ولا تفكر وتطبق ولا تفسر وتحتكم إلى المستويات الأعلى في كل موقف جديد أو بالرجوع إلى السوابق، فيتحكم الماضي في الحاضر، ويتحكم الحاضر في المستقبل(٥٣).

٥ ـ تخلف القوانين واللوائح الإدارية وتقادمها:

هناك العديد من الشواهد على تزايد المشكلات الناشئة عن تخلف القوانين واللوائح الإدارية عن ملاحقة التطور في خطط التنمية الاقتصادية والإدارية، وذلك إلى المدى الذي أصبحت تمثل عائقاً في طريق تنفيذ هذه الخطط. وأحد الأسباب التي يتم التعلل بها هي تحقيق الاستقراء، ولكن خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية تنطوي على تغيرات جوهرية في الأهداف والسياسات والبرامج، كما أنها مستمرة لآجال طويلة، ويستتبع ذلك أن تكون خطط الإصلاح الإداري بما في ذلك القوانين واللوائح الإدارية هي أيضاً عملية مستمرة، وتتطور مع تطور المجتمع. فلا ينتظر أن تنتج أية خطة آثارها المستهدفة في أواخر القرن العشرين. في حين أن القواعد الإدارية التي تحتكم إليها وتضبط توجهاتها قد صدرت في بداية هذا القرن(٥٤).

إن استمرار العمل بالقوانين واللوائح الإدارية، والتي مضى على صدورها أكثر من قرن، لا بد وأن يصيب الجهاز الإداري بالجمود ويتشكل معه نظاماً بيروقراطياً متصلباً يجعل العاملين يتعاملون مع الجماهير بعقلية متخلفة.

٦ ـ الجهل بالقوانين واللوائح:

تنتشر ظاهرة الجهل بالقوانين واللوائح الإدارية إلى المدى الذي

أصبحت فيه أمراً مألوفاً بين رجال القانون أنفسهم. ويرجع ذلك إلى انخفاض مستويات التعليم بين الغالبية العظمى من الجماهير، وغموض اللوائح والقواعد وتقادمها، ونقص التسهيلات الإعلامية. ولما كانت القوانين واللوائح من أهم وثائق الدولة، والتي يتعين على الجميع العلم بها لذلك أوجب المشرعون نشر القوانين، حتى تكون معروفة ولا مجال لأن يتعلل المتعاملون بالجهل بها(٥٥). وعلى اعتبار أنها سارية، ومن غير الممكن أمام الرؤساء بأن الأخطاء وسوء التفسير والتحيزات التي يرتكبها الموظف العام، أنها هي نتيجة الجهل بالقانون.

ومع انتشار هذه الظاهرة، ومع استمرار الآثار التي تحدثها فلا بد وأن تنتشر حالات ضعف الأاء، والإهمال المقصود وغير المقصود، وسوء التفسير، وغياب الضوابط، وانتشار الضغوط، والتراخي في أداء الواجب.

والخلاصة أن تفاعل وتدفق الأعمال بالجهاز الإداري أصبحت محاطة بغابة كثيفة من القوانين واللوائح والقرارات المنظمة والمفسرة، التي تشكل نظاماً بيروقراطياً رسمياً متصلباً، يجعل العاملين يتعاملون مع الجماهير بمنطق قانوني شكلي، وبأساليب عامة، ونماذج نمطية، لا يعتد فيها الموظفون بالظروف أو بطبيعة المشكلات المعروضة عليهم. إن الأسباب الرئيسية في ذلك تعود إلى تعدد القوانين واللوائح، وتنافر وتعارض الكثير من قواعدها، وغموض النصوص التي تتضمنها، وسوء التفسير المترتب على استخدامها، والتداخل والاستخدام الخاطىء لها. وتخلفها عن مسايرة التطور، وأخيراً الجهل بما يستحدث فيها. إن استمرار وجود هذه الظواهر واستمرار وجود الأسباب التي تولدها فلا بد وأن يؤثر ذلك على فعالية أداء الأجهزة الإدارية.

إن فعالية الأداء يمكن تحسينها بتخفيض حركتها غير الضرورية إلى أدنى حد ممكن، وربط ذلك بتعديل أماكن العمل وتحسين ظروفه والقضاء على

التعقيدات المكتبية، وتبسيط الإجراءات، كما يمكن التأثير في مجموعة القوانين واللوائح، وذلك بالعمل على تعديل القوانين، لكي تساير التطور في باقي قطاعات المجتمع. لأنه ليس من المعقول استمرار العمل بقوانين صدرت في العهود الماضية.

وأخيراً يمكن القول إن مجموعة القوانين واللوائح الإدارية قد تكون سليمة من الناحية النظرية، ولكن المشاكل تظهر نتيجة لقصور في التنفيذ، إما بسبب انخفاض كفاءة العاملين، أو لتعقد النماذج والمستندات، أو لسوء الظروف المادية المحيطة بأماكن العمل وتسهيلاته، وهي جميعاً يمكنها التأثير في تفاعل وتدفق العمل على نحو يجعلها تتطلب عند تنفيذها زيادة في الوقت، والجهد، والحركة، والتكلفة.

ثالثاً: النماذج والمستندات المكتبية

إن المجموعة الثالثة من العوامل المحددة لفعالية تفاعل وتدفق الأعمال في الأجهزة الإدارية هي مجوعة النماذج والمستندات المكتبية. إذ تعتمد الأجهزة الإدارية في تنفيذ ما يعهد إليها من أعمال على المستندات والسجلات التي يمكن بمقتضاها تنميط وتوحيد التصرفات، واختصار المعلومات، وتفسيرها، وتصنيفها في كلمات ولغة، يفهمها كل من أفراد الجماهير والعاملين. ومعنى ذلك أن النماذج والمستندات المكتبية هي أداة من أدوات الاتصال شأنها في ذلك شأن اللغة. فكما أن هناك علاقة وتأثير بين اللغة والاتصال، فهناك أيضاً علاقة وتأثير بين النماذج والمستندات واللغة. لأن كلاهما وسيلة لنقل الأفكار والمفاهيم والمقاصد، وكلاهما له أشد الأثر على المصالح اليومية للجماهير، بحكم ما لهذه النماذج من دور في الاتصال غير المباشر، وما يترتب عليه من مقدرة على التيسير والتنفيذ والتعطيل.

وقد أدركت بعض الأجهزة الدولية والمحلية أهمية هذه النماذج والمستندات الإدارية، فعقدت لها المؤتمرات وأجريت لها الدراسات، وصدرت بها كتيبات وجميعها تدور حول ما يجب أن تكون عليه هذه النماذج والمستندات من بساطة، وإيجاز، ووضوح، بدلاً من الإطناب، والغموض والتعقيد. فالنموذج أو المستند المكتبي البسيط والواضح هو الذي يؤدي المعنى المقصود، فإذا لم تكن النماذج والمستندات بسيطة وواضحة، فما يذكر فيها، ليس هو المقصود، ولو كان ما يقال ليس هو المقصود، فإن اللازم عمله لن يتم أبداً[٥٦].

ويقصد بالنماذج والسجلات المكتبية الاستمارات، والطلبات والشهادات، والإقرارات... إلخ الي يستخدمها الجمهور عند تقدمه إلى الأجهزة الإدارية طلباً للخدمة، واستيفاء لها، سواء تقدم بها في بداية المراحل أو أثنائها.

وتختلف هذه النماذج والسجلات المكتبية في عددها ومصادر المعلومات التي تعتمد عليها، والمراحل التي تمر بها، وفي المدى الذي يمكن الذهاب إليه في عرض تفصيلاتها، وتحددها الحاجة إلى استيفاء معلومات معينة، ودرجة الحاجة إلى التحقق فيها، ومستوى الثقة فيها، وعدد الأطراف المتأثرة بها، وعدد المراكز التي ستمر عليها، والتأشيرات والتوقيعات المطلوبة لها.

وتتخذ النماذج والسجلات شكل أوراق لها حجوم مختلفة، تساعد على تداولها من موقع إلى آخر، كما يتم تداولها بمصاحبة مقدمها أو مع الأشياء موضوع التعامل، وتحريكها من مكان إلى آخر داخل أو خارج الوحدة، وفقاً لما تحدده مراحل الإجراءات أو النظم الإدارية. كما تتخذ مواصفات وأبعاد يتم احتسابها بالسنتيمتر، وعدد الأسطر، وعدد الجداول، والملحقات، وعدد التوقيعات، وغيرها من مواصفات من شأنها المساعدة على توفير المعلومات المطلوبة، وفي

نفس الوقت البساطة والتتابع في العرض. وقد أظهرت بعض الدراسات الميدانية أن النموذج أو المستند لا يجب أن يتضمن معلومات أو بيانات أقل من اللازم، ولا يجب أيضاً أن يتضمن معلومات أو بيانات أقل من اللازم، فكلاهما من الحالات المؤثرة على فعالية إنجاز الخدمات(٥٧). فالنماذج والمستندات التي تتضمن معلومات وبيانات أكثر من اللازم تؤدي إلى:

١ - زيادة الوقت والجهد المطلوب لفحصها، والتحقق منها والأخذ بها.

٢ - كثرة عدد السجلات أو التسهيلات المطلوبة لتدوينها.

٣ - زيادة عدد الموظفين اللازمين للتعامل معها.

٤ - زيادة التكاليف اللازمة للإعداد والاستيفاء، والحصر وغيرها.

٥ - احتمالات ظهور الأخطاء في المعلومات.

والمشاهد زيادة النماذج المطلوب استخدامها في السنوات الأخيرة بدرجة مرهقة حتى عمت شكوى المواطنين منها. فضلاً عن تعددها وتكرارها وتعقد بياناتها وكثرة الصور المطلوبة منها. كما أن النماذج المستخدمة في الكثير من الأجهزة الإدارية يتم استيفائها في ظروف مختلفة وفي مواقع ومكاتب مختلفة من حيث الحجم والمدى التي تستخدم فيها.

وهناك مؤشرات عديدة تفصح عن الأثر الذي تحدثه المشكلات الخاصة بالنماذج والسجلات المكتبية على فعالية الإجراءات والنظم الإدارية في وحدات الجهاز الإداري، من أهمها:

١ - قصور النماذج والمستندات المكتبية عن توفير البيانات اللازمة:

هناك العديد من البراهين على قصور النماذج والمستندات المكبية عن توفير المعلومات والبيانات بالقدر الذي يسمح بالإفصاح، وإجراء التصرفات

المناسبة. وذلك إلى درجة الاستعانة بالمرفقات، والملاحق الإضافية لتوضيح المقصود. فالكثير من النماذج تنطوي على بيانات ناقصة أو غير ضرورية، إذ يعتقد معظم العاملين أنهم لا يستطيعون البت فيما يعرض عليهم اكتفاءً بما تتضمنه النماذج والسجلات من بيانات ومعلومات. وعندما تكون لظاهرة معينة مثل هذه النتائج، فلا بد من ظهور العديد من الآثار السلبية، أهمها ما يعانيه العاملون والمتعاملون نتيجة طلب معلومات إضافية أو لتردد المتعاملون لمرات متعددة طلباً للتوضيح والتفسير، الأمر الذي ينعكس في ظهور الاحتكاك بين طالبي الخدمة وهؤلاء المناط بهم أدائها، ويقول عدد من العاملين المدنيين أن القصور في البيانات دائماً ما تتسبب في حدوث مثل هذه الآثار[٥٨].

٢ ـ احتواء النماذج على بيانات غير ضرورية:

نمت في الفترة الأخيرة ظاهرة احتواء النماذج والسجلات المكتبية على بيانات غير ضرورية، وذلك إلى الحد الذي أصبحت فيه عبئاً يستهلك الوقت، ويستنفذ الجهد، دون مبررات منطقية. وإذا كان الهدف من استخدام النماذج والسجلات المكتبية هو توفير البيانات والمعلومات الضرورية، فلا بد وأن يتم ذلك برشد، بحيث لا تكون البيانات والمعلومات أكبر أو أقل من اللازم. لأن البيانات والمعلومات لها تكلفة، وهذه التكلفة تغطي الوقت المنفق عند الاطلاع على بيانات ومعلومات زائدة عن الحاجة، بالإضافة إلى ما تضيفه من أعباء على الخزانة الناتجة عن تكلفة الفراغات والطباعة والوقت المنفق في استيفائها، والأخطاء التي قد تحدث. وقد ظهر أن العديد من العاملين في وحدات الجهاز الإداري يعانون من الآثار السلبية لاحتواء النماذج والمستندات على بيانات غير ضرورية[٥٩]. ولا شك أن هذه الآثار لها مضاعفات سلبية على معدلات الأداء، وعلى فعالية تقديم الخدمات إلى الجماهير.

٣ ـ غموض معاني الألفاظ المطلوب استيفائها في النماذج المكتبية:

تدل العديد من الشواهد على أن هناك ثمة غموض في معاني الألفاظ المطلوب استيفائها في النماذج والسجلات المكتبية، وذلك إلى المدى الذي يتطلب معه تفسيرات إضافية. وطالما أن النماذج والسجلات هي من أدوات الاتصال غير المباشر بين العاملين والجماهير، فلا بد وأن تتصف بدقة الألفاظ المستخدمة. ولكن مع وجود هذا الغموض، واستمرار ما يصاحبه من معوقات، لا بد وأن تظهر معه حالات سوء التفسير، وما يستتبع ذلك من تشويه في المعاني، والتأثير على مستوى الفهم المطلوب تحقيقه. وقد ظهر أن الكثير من العاملين يعانون من الآثار السلبية لغموض المعاني التي تتضمنها الماذج[٦٠].

٤ ـ العجز عن توفير الأعداد الكافية من النماذج والاستمارات:

إن فعالية الخدمة وتحسينها لا يظهر من وجهة نظر الجماهير، عند مرحلة معينة من مراحل أدائها، ولكنه يظهر من سهولة التقدم للحصول عليها بيسر وسهولة في جميع مراحل طلبها، بما في ذلك المراحل الأولية. والمشاهد عدم عوافر النماذج بالأعداد الكافية أمام المتعاملين، مما يدفعهم إلى استخدام أوراق عادية كبديل للنماذج المطبوعة، وهذا القصور يؤدي إلى آثار سلبية على العاملين وعلى المتعاملين. فقد ظهر أن عدداً كبيراً من العاملين يعتقدون أن لهذا القصور أثر بالغ على الأداء الفعال للعاملين بوحدات الجهاز الإداري[٦١].

٥ ـ تقادم النماذج والسجلات المكتبية المستخدمة وتخلفها:

تشير العديد من الدلائل على أن العديد من النماذج والسجلات المستخدمة في وحدات الجهاز الإداري، تعاني من تخلفها عن مواكبة

التطورات الحديثة في تكنولوجيا المعلومات. وحتى تؤدي هذه النماذج أهدافها، فلا بد وأن تصمم على نحو يسمح بسهولة ووضوح رصد البيانات، وأن تكون قابلة للمعالجة الإحصائية على الحاسبات الآلية. وبذلك يمكن تحليل البيانات وتصنيفها ومعالجتها وحفظها.

٦ ـ تعدد النماذج وتعقدها:

وصلت ظاهرة تعدد النماذج التي يتعين على الجماهير استيفائها للتعامل مع الأجهزة الحكومية إلى حد أصبحت فيه من المعوقات التي تتعثر أمامها المصالح، وتتبعثر عندها الجهود. فبدلاً من أن تكون أداة للاتصال وظيفتها اختصار المعلومات وتصنيفها ونقلها، أصبحت أداة تعويق ومضيعة للوقت ووسيلة للاستغلال. والشواهد لا حصر لها على ما يسببه عدم توافر النماذج في مراكز الخدمات، والتجاء البعض إلى استغلال نقصها، بالإضافة إلى ما يسببه تعددها من تعقد وازدواج الجهود. ولا شك أن استمرار هذه الظاهرة وما ترتبه من آثار تعد من أهم الأسباب المؤثرة على تفاعل وتدفق الأعمال.

والخلاصة أن النماذج والسجلات المكتبية، بحكم ارتباطها مباشرة بمصالح جماهير المواطنين، تعاني من العديد من المعوقات ذات التأثير على تيسير، وتنفيذ، وتعطيل حركة العمل، وذلك بسبب احتوائها على مصطلحات غامضة، أو بيانات تحتمل عدة معان وفقرات لا تنتهي، واتصافها بالإطناب الروتيني. ويترتب على ذلك عدة نتائج هي:

١ ـ قصور النماذج والمستندات المكتبية عن مواكبة التغيرات، والوفاء بالبيانات اللازمة لإجراء التصرفات الصحيحة.

٢ ـ احتواء الكثير من النماذج والمستندات على الكثير التفصيلات غير الضرورية.

٣ ـ غموض الكثير من معاني الألفاظ المطلوب استيفائها.

٤ ـ تعدد االنماذج والمستندات حتى أن البعض نادى بضرورة وضعها في صحيفة واحدة اختصارر للوقت وحفاظاً على الجهد.

٥ ـ اتصاف النماذج والسجلات بالتقادم وبتخلفها، وصعوبة استخدام التقنيات الحديثة في التعامل مع ما تتضمنه من معلومات.

وعندما يكون لظواهر معينة مثل هذه الآثار، فإن النتائج المتوقعة هي زيادة الوقت المنفق، وتبعثر الجهود، وازدياد التكاليف، مع ما يصاحب ذلك من تأثير على مصالح الجماهير.

رابعاً: أماكن العمل وتسهيلاته المادية

إن المجموعة الرابعة من المتغيرات المؤثرة على فعالية تدفق وتفاعل نظم العمل بالجهاز الإداري، كما افترضها النموذج، هي أماكن العمل وتسهيلاته المادية. وقد شغلت هذه المجموعة من المتغيرات العديد من الدارسين الباحثين عن العوامل المؤثرة على الأداء في المنظمات بصفة عامة. فقد كانت موضع اهتمام الكثير من الباحثين التجريبيين منذ الثلث الأول من هذا القرن خاصة علماء الاجتماع، وعلماء النفس الاجتماعي، وغيرهما من علماء السلوك[٦٢]. وقد ظهر من نتائج اهتماماتهم أن رضاء العاملين وإنتاجيتهم لا يتوقف فقط على ما يحققونه من عوائد مادية، ولكن أيضاً على ما يتوافر لهم من ظروف وتسهيلات معنوية في أماكن العمل، تحقق لهم إشباعات نفسية واجتماعية. وأن الجوانب الاقتصادية، وخاصة تحقيق العوائد المادية، قد حظيت بعناية واهتمام كافٍ، وأصبح دورها معترفاً بها، ولكن ظروف العمل وتسهيلاته المادية، لم تلق العناية التي تستحقها خاصة بالنسبة

للأعمال المكتبية، وذلك إذا استثنينا بعض الجهود المتناثرة التي ظهرت في بعض المقالات والكتابات المتخصصة في الصناعة[٦٣].

وقد اتخذت الجهود المحدودة التي تناولت ظروف العمل وتسهيلاته المادية طابعاً عارضاً وهامشياً تركز حول البحث عن الطرق التي تؤدي إلى وقاية العاملين من الحوادث الصناعية، وقد ترتب على ذلك أن اتخذ الكتاب من موضوعات كالإضاءة والتهوية، والحرارة، وغيرها، محاوراً لاهتماماتهم وبحوثهم[٦٤].

وهناك العديد من الشواهد علس نقص التسهيلات في وحدات الجهاز الإداري، مما يؤثر على انتظام العمل، وعلى الإشباعات النفسية التي يحققها العاملون من وجودهم مع بعضهم البعض. فالمرء لا يمكنه أن يخطىء الحالة التي تحيط بالعاملين بمكان العمل وظروفه. وما تتطلبه الطبيعة الخاصة بكل خدمة عند اختيار موقع تقديمها، بحيث يتلائم هذا الموقع مع مقتضيات العمل. إذ يلاحظ تشتت الوحدات في أماكن متعددة، ومنتشرة بين الحجرات أو الطوابق، أو المباني، وأحياناً الأحياء المتناثرة. بالإضافة إلى وجود الحوائط الفاصلة بين الحجرات وضيق أماكن العمل، مع صعوبة تحديد المداخل والمخارج التي يستخدمها الجمهور، بحيث تتلائم مع تسلسل إجراءات العمل وتدفق الحركة.

إن الجهود البحثية التي تصدت لمشكلات التسهيلات وأماكن العمل توصلت إلى العديد من الظواهر المؤثرة على فعالية تفاعل وتدفق الأعمال من الأجهزة الحكومية، ومن أهم ما توصلت إليه هذه الجهود الظواهر التالية:

١ ـ اتصاف محيط العمل بالازدحام والضوضاء:

وصلت ظاهرة الضوضاء في محيط العمل إلى حد أصبحت فيه تمثل

مصدراً من مصادر القلق النفسي، والتوتر العصبي، ومشاعر العداء الذي يظهره العاملون تجاه الجماهير. والشواهد لا حصر لها على ما تبديه جماعات العاملين من استياء تجاه الضوضاء الناتجة من تدفق طوابير الجماهير دون انتظام طلباً للخدمات، وقد ظهر أن معظم العاملين، يظهرون عدم رضائهم عن ظروف العمل، بسبب أن الضوضاء لها تأثيراً قوياً على نفسياتهم[٦٥].

٢ ـ انخفاض مستويات الإضاءة:

أصبح العمل في ظل إضاءة غير كافية من الظواهر الشائعة في الكثير من الأجهزة الحكومية. إما بسبب عدم وجود وسائل الإضاءة الكافية، أو بسبب العمل في أماكن يصعب توصيل الإضاءة إليها. والشواهد كثيرة على ظهور حالات حيث يجب أداء العمل في ظل إضاءة صناعية غير كافية. وقد ظهر أن هناك شكوى دائمة من انخفاض مستويات الإضاءة داخل الحجرات أو في الأدوار السفلية[٦٦].

٣ ـ العمل في ظل تقلبات جوية مستمرة:

تشير بعض الحالات إلى تعرض العاملين لتقلبات جوية مستمرة أثناء قيامهم بالعمل. ولا شك أن هذه الظاهرة سببها الرئيسي الحاجة إلى الانتقال إلى الجماهير لتقديم الخدمات في المواقع الملائمة لهم. ولكن استمرار تعرض العاملين لمثل هذه التقلبات لا بد وأن يؤثر على إنتاجيتهم، وعلى مستويات الإشباع التي يحققونها من مهامهم[٦٧].

٤ ـ سوء حالة الأثاثات المكتبية وعدم كفايتها:

نمت في السنوات الأخيرة سوء حالة الأثاثات المكتبية التي يستخدمها العاملون وعدم كفايتها. وقد يبدو أن الأسباب الرئيسية لذلك هو نقص

الاعتمادات المالية اللازمة لشراء الاحتياجات ولكن المشاهد أن الكثير من الأثاثات تظل مكدسة دون استخدام خوفاً عليها من الاستهلاك أو توظيفها لأغراض شخصية. إن استمرار ظهور هذه الظواهر من شأنه أن يؤثر على فعالية أداء الخدمات للجماعير، والتأثير على ما يستمده العاملون من رضا عن أعمالهم.

٥ ـ ضيق أماكن العمل:

هناك شواهد عديدة تدل على أن ثمة تكدس في أماكن العمل قد حدث في السنوات الأخيرة بوحدات الجهاز الإداري، وأن هذا التكدس يبدو واضحاً حينما يصل العاملون إلى أماكن العمل صباحاً. وعندما يحدث مثل هذا التكدس، فلا بد وأن يتسبب في ترك أماكن العمل والانتقال بين المكاتب بحثاً عن أماكن للراحة، وقد يمتد ذلك إلى مغادرة أماكن العمل.

٦ ـ نقص المرافق:

تعاني معظم وحدات الجهاز الإداري من النقص الواضح في المرافق الداخلية بصورة خطيرة، الأمر الذي يثير مشاعر الامتهان في الوظيفة العامة. فالأماكن المخصصة لقضاء الحاجاة الشخصية لا تتمتع بالتسهيلات التي تجعلها مريحة في الاستخدام. وهي في كثير من الحالات غير مهيئة بالوسائل الصحية الملائمة. إن أسباب ذلك عديدة أهمها: أن الكثير من المباني مستأجرة وليست مهيأة للاستخدامات العامة. ومع الاعتراف بهذه المسببات، ومع استمرار النتائج التي تحدثها، فإن النتيجة المنطقية هي التأثير على الأداء، وتصبح هذه الظروف هي المسؤولة عن تدني مستويات الإشباع التي يحققها العاملون من أعمالهم.

والخلاصة أن أماكن العمل وتسهيلاته وهي من أهم المحددات المؤثرة

على فعالية الجهاز الإداري، ورغم ذلك هناك العديد من الشواهد على انخفاض مستوياتها، وعدم كفايتها. ويمكن تلخيص الظروف التي يؤدي فيها العاملون أعمالهم في الآتي:

١ ـ الازدحام والضوضاء.

٢ ـ انخفاض مستويات الإضاءة.

٣ ـ نقص الأثاث الملائم.

٤ ـ ضيق أماكن العمل.

٥ ـ تشتت العمل في أماكن متباعدة.

٦ ـ نقص المرافق.

ومع استمرار وجود هذه الظروف، فإن النتيجة المنطقية هي ازدياد مشاعر الاستياء بين العاملين، وما ترتبه من آثار سيئة على فعالية إنجاز مصالح الجماهير، فضلاً عن ما تسببه من تأثير على توقيت الإنجاز، والجهد المطلوب، والحركة الدائمة لها، والتكلفة النهائية لإنجازها.

المتغيرات التابعة

تتكون هذه المجموعة من الوقت المنفق على العمل، والجهد المبذول فيه، والحركة أو المسافة التي ينتقلها، والتكلفة المدفوعة عنه، ووفقاً لهذه الافتراضات فإن انتقال العمل من مرحلة إلى أخرى، يمكن النظر إليه باعتباره «عملية» لها وقت، ومسافة، وجهد، وتكلفة. وتعني العملية تحقيق إضافة أو إحداث تغيير مادي أو شكلي أو معنوي، مثل الكتابة على الآلة الكاتبة أو توقيع خطاب أو إصدار أمر أو تصريح . . . إلخ. وتعتبر العملية جوهر العمل،

لأنها الخطوة التي يترتب عليها خلق شيء ذو قيمة. وهي قد تنطوي على بذل جهد يدوي أو عقلي... إلخ. أما الحركة فهي التي تختص بتحريك العمل (مستند ـ استمارة... إلخ) من مكان إلى آخر، إما داخل وحدة العمل أو خارجها. ويعتبر عنصر التوقيت من أهم مؤشرات قياس الفعالية. أما التكلفة فهي المحصلة النهائية التي تصب فيها نتائج العناصر الثلاثة الأخرى، ولذلك فهي في نهاية التحليل المؤشر المعبر عن فعالية الجهاز الإداري.

ونظراً لأهمية هذه المؤشرات، فسوف نعالج كل واحد منها على النحو التالي:

١ ـ الوقت:

يختلف علماء الفيزياء في تفسيرهم لعنصر الوقت[٦٨]. فالبعض يرى أن الوقت هو شكل من أشكال المادة، بينما يرى آخرون أنه أمر تجريدي خالص لا يرد إلا في وعي الإنسان. والنظرة المادية للوقت تربط بين الوقت والموضوعية، وترفض النظر إلى الأشياء بمعزل عن الوقت. ووفقاً لهذه النظرة، فإن الوقت يعبر عن تتابع وجود الظواهر، حيث تحل الواحدة محل الأخرى، وهي ترى أن الوقت لا يرتد، بمعنى أن كل عملية لا تتطور إلا في اتجاه واحد، من الماضي إلى المستقبل. أما النظرة التجريدية فتنظر إلى الوقت في إطار الوجدان والوعي الفردي، وكشكل أولي من أشكال التأمل الحسي. ووفقاً لهذه النظرة، فإن تدفق أو انقضاء الوقت وتطور الأشياء إنما يتوقف على السرعة التي تتحرك بها هذه الأشياء من مكان إلى آخر[٦٩].

ويمثل الوقت أهم العناصر اللازمة لأداء العمل. فالوقت المنفق، والجهد، والحركة، والتكلفة، هي المزيج الذي يستخدم لتحليل الطاقة أو العمل، سواء أكانت الطاقة عضلية، أو ذهنية، أو ميكانيكية أو غيرها. ورغم

أهمية وأثر عنصر الوقت في احتساب كفاءة الأعمال، إلا أن الدراسات المعنية التي اختصت بـه، أظهرت تفـاوتاً في احتيـاجات أجـزاء العمـل من عنصـر الوقت[٧٠]. ويتفاعل عنصر الـوقت مع العنـاصر الأخـرى المكونـة للطاقة أو العمل خاصة الحركة،.والجهد، والتكلفة. ويستخدم عنصر الوقت إلى جانب كونه عنصراً من عناصر الطاقة، باعتباره مقياساً للفعاليـة، إذ تحتسب فعاليـة إنجاز عمل ما بالمقاييس الشائعة كالثانية، والـدقيقة، والساعة، واليـوم. . . إلخ.

ويقسم الوقت إلى وقت منفق على العمل داخـل المرحلة ووقت منفق على العمـل خارج المـرحلة، حتى يمكن تحـديـد مسؤوليـة تـأخيـر إنجـاز الأعمال. ولذلك يعتبر الـوقت أحد المؤشـرات الهامـة في احتساب الفعـالية الناتجة عن العوامل الخارجة عن السيطرة وتلك التي يمكن السيطرة عليها.

ويمكن التأثير في عنصر الوقت بتعديل نسب المزيج التي يتكـون منه العمل. فتخفيض أو زيادة الجهد المبذول لا بـد من قياسـه. بالـرجوع إلى عنصر الوقت، أو زيادة الجهد المبذول لا بد من قياسه. بالرجوع إلى عنصر الـوقت، أو أن المسافـة المقطوعـة، لا معنى لها إلا بـالـرجـوع إلى عنصـر الوقت. وهكذا فإن ترشيد الوقت له آثار متشعبة على الأداء المتحقق.

ومن أهم العوامل التي تؤثر في عنصر الوقت ما يأتي:

١ ـ تحسين الظروف الوظيفية والنفسية للعاملين.

٢ ـ وضوح القوانين واللوائح الإدارية.

٣ ـ تبسيط النماذج والسجلات المكتبية.

٤ ـ العناية بمواقع العمل وتسهيلاته.

وعلى الرغم من أهمية عنصر الوقت في تحديد فعالية الأداء، إلا أن هناك شواهد عديدة تدل على أن ثمة إسراف في استخدام وقت العمل منتشرة في وحدات الجهاز الإداري وأبرز هذا الإسراف يوجد في الأماكن المتصلة بالتعامل مع الجماهير. إذ تنتشر في هذه الأماكن ظاهرة زيادة التغيب وقراءة الصحف الأمر الذي يعد مسؤولاً عن ظهور حالات التضخم في عدد العاملين، وتكدسهم والتحايل على ضوابط الحضور والانصراف، وعدم التواجد في أماكن العمل، والتمارض، والإجازات العارضة والخاصة، والتباطؤ في العمل، واختلاق الظروف للتغيب بسبب الامتحانات، ودخول المدارس، والأعياد، والإجازات المرضية، ومباريات الكرة، ومرض الأبناء، وهي ظواهر يعايشها الجمهور ويتأثر بها عنصر الوقت المخصص للعمل[٧١].

ومع استمرار هذه الظواهر ومع استمرار الأسباب التي ولدتها فلا بد وأن يترتب على ذلك التأثير على عنصر الوقت، وبالتالي على فعالية تفاعل وتدفق الأعمال، وما ينتج عنها من انخفاض معدلات أداء الخدمات لجماهير المواطنين.

٢ ـ الحركة:

ينظر علماء الفيزياء إلى الحركة على أنها عملية تجري في الواقع المادي والاجتماعي. وهي في هذا المعنى الاصطلاحي هي تغيير في البيئة، أي هي نوع من التفاعل بين الأشياء المادية تماماً كما هي صفة من صفات هذه الأشياء[٧٢]. فالأشياء المادية لا توجد في الواقع دون حركة، والحركة لا بد وأن ترتبط بأشياء معينة. وهي في عملية مستمرة ودائمة ونسبية. فالأشياء كلها في حالة حركة مقابل غيرها من الأشياء، وكل شيء يتحرك في عدد لا نهائي من أشكال الحركة. وحتى حالات السكون ما هي

في الواقع إلا لحظة من لحظات الحركة. ومن هنا فإن الحركة تدل على صفات الأشياء وبنائها وطبيعة وجودها.

إن قبول هذه التفسيرات يجعل للحركة دوراً مؤثراً في دنيا الأعمال بصفة عامة، وفي تحليل مراحل تفاعل وتدفق الأعمال في الجهاز الإداري بصفة خاصة. لأن حركة الأعمال بصرف النظر عن طبيعة الموضوعات التي تختص بها، تتم في أماكن محددة، ووفق تتابع محدد، فيمنا يمكن أن نطلق عليه مراحل الإجراءات. وهي نقاط أو مراكز أو خطوات تضيف قيمة إلى الموضوع المعروض، وهي قد تكون بداية لإجراء أو نهاية له.

وتنتشر هذه النقاط أو المراحل في موقع واحد أو تتشتت في مواقع متعددة. فقد تتم في حجرة واحدة، أو في عدة حجرات أو في مبنى واحد أو في عدة مباني أو في حي واحد أو في عدة أحياء أو حتى في عدة مدن. ويقتضي إنهاء الموضوع الواحد المرور على بعض أو كل هذه المواقع. وفي بعض الحالات يتوقف الموضوع في مرحلة متقدمة أو مرحلة متأخرة من مراحل العمل، ويتوقف ذلك على العديد من العوامل كدرجة استيفاء الموضوع، أو التغيرات التي تحدث نتيجة لانقضاء الوقت، أو لتغير الظروف المصاحبة للموضوع. وفي جميع الأحوال فإن الموضوع الواحد تحرك لمسافة محددة تحسب بالأمتار أو الكيلومترات أو المسافات الطالعة أو النازلة[٧٣].

وتتأثر حركة العمل، بعدد من المتغيرات أهمها:

١ ـ الجوانب الوظيفية لمجموعات العاملين ونماذج سلوكهم.

٢ ـ غموض أو وضوح القوانين واللوائح الإدارية الحاكمة لأداء العمل.

٣ ـ بساطة أو تعقد النماذج والمستندات المكتبية المطلوبة لها.

٤ ـ ملائمة أماكن وظروف العمل وتسهيـلاتـه.

وعلى الرغم من ذلك فقد نمت في السنوات الأخيرة ظواهر من شأنها زيادة حركة العمـل، في اتجاهات متشعبة. فقد أصبحت ظاهرة التخلص من الموضوعات المعروضة واحدة من الطرق الشائعة للتهرب من إنجاز العمل، إما برفعه إلى المستويات العليا، أو بتحويله إلى مكان آخر. ويرجع ذلك إما إلى الخوف من تحمل المسؤولية أو إلى الجهل بطرق أداء العمل، أو إلى الرغبة في الاستغلال[٧٤].

وتتخذ الحركة في هذه الظروف صور الارتداد، أو سوء التوجيه، وفي جميع الأحوال فإن مصالح الجماهير لا تتحرك إلا حركة تشبه التصوير البطيء، إذ ينتج عنها توسيع الاختصاص، وبسط النفوذ، بسبب البحث في الدوسيهات، ووضع الأختام، والتثبت من التواريخ، . . . وغيرها.

ومع استمرار هذه الظواهر واستمرار الأسباب التي ولدتها، فلا بد وأن يؤدي ذلك إلى التأثير على معدلات الأداء بزيادة حركة العمـل، وبالتالي على فعالية إنجاز مصالح الجماهير.

٣ ـ الجهد أو الطاقة:

مثلما أشار علماء الفيزياء يعبر عن العمل النمطي بالجهد أو الطاقة[٧٥]. والطاقة قد تكون ذهنية أو مادية، ولكنها في جميع صورها تتكون من عناصر أساسية، كالمسافة والزمن. . . إلخ، وتعبر عن المعدلات التي يتم بها إنجاز عمل معين.

إن قبول هذه الحقائق العلمية يجعل للطاقة أو الجهد دوراً ببذل جهد أو طاقة معينة لتحريكها من مرحلة إلى أخرى.

ويتخذ هذا الجهد أنواعاً مختلفة. فقد يكون جهداً عقلياً، كما في

الانتقال أو الرفع أو الحركة. وقد يكون جهداً ذهنياً كعمليات التفكير أو التحليل أو اتخاذ القرارات، وقد يكون جهداً ميكانيكياً أو كهربائياً كتشغيل المعدات أو الأجهزة أو السيارات. . . إلخ. ويقوم ببذل هذا الجهد أو الطاقة البدنية أو الذهنية مجموعة من العاملين ذوي كفاءات ومهارات وتخصصات مختلفة، ويشغلون مراكز مالية وتنظيمية مختلفة. وباستخدام أدوات أو أجهزة من أشكال مختلفة. ويقتضي إنهاء العمل جهداً يدوياً أو عقلياً، وفي مراحل أخرى يتطلب جهداً ذهنياً. وهكذا.

وتتأثر الجهود المبذولة بدرجة الكفاءة المتوافرة. وهذه تختلف باختلاف أنواعها[٧٦]. ففي الحالة التي يكون فيها مصدر الطاقة الإنسان، أو أن للإنسان دوراً كبيراً في التأثير عليها، فإن درجة الكفاءة لا بد وأن تحكمها إلى جانب النواحي المادية، بعض النواحي أو النماذج السلوكية المستخدمة. أما إذا كان مصدر الجهد أو الطاقة هو آلة أو جهاز أو غير ذلك من المصادر، فإن مستوى كفاءة هذا العنصر لا بد وأن تتأثر بدرجة الانتظام والثقة في توصيل الجهد أو الطاقة بالقدر الملائم وفي الوقت الملائم وبالتكلفة الملائمة، وفي جميع الأحوال فإن هذا الجهد يقاس عادة بعدد العاملين/ ساعة[٧٧].

أما الجهد أو الطاقة المادية فتتخذ أشكالاً عدة، منها الطاقة أو الجهد الميكانيكي لتشغيل السيارات، والروافع، والمعدات، والآلات، والأجهزة، ومنها الطاقة أو الجهد الكهربائي، وهي صور لوحدات الطاقة.

ومن الطبيعي أن يتأثر الجهد أو الطاقة المبذولة في العمل بمجموعة من المحددات أو المتغيرات أهمها:

١ - حسن تنظيم وتوجيه مجموعات العاملين وتحسين ظروف استخدامهم.

٢ ـ الجهد الذهني والعقلي المطلوب لتفسير القوانين واللوائح الإدارية الحاكمة لتصرفاتهم.

٣ ـ بساطة ووضوح النماذج والمستندات المكتبية التي تستخدم.

٤ ـ ملائمة ظروف العمل وتوافر التسهيلات المادية المريحة.

وعلى الرغم من ذلك فهناك العديد من الشواهد على ظهور حالات ضياع الجهد مثل، التهرب من المسؤولية، والمشاحنات، ومحاولة تبرير التصرفات، والمقابلات، والمناقشات العقيمة، والتي تعتبر ظواهر تستغرق من الجهد ما يفوق الجهد اللازم لإنجاز العمل. كما أن صور تعدد الخطوات وتكرارها، وازدواج المراجعة للموضوع الواحد، ونظم الرقابة، وغيرها من الضوابط التي تتطلبها حالات عدم الثقة، تشير جميعها إلى ظواهر معيبة في الأجهزة المطلوبة(٧٨). إن استمرار ظهور هذه الظواهر، واستمرار ظهور الأسباب التي ولدتها لا بد وأن يؤثر على معدلات الأداء ويتطلب مزيداً من بذل الجهد لمواجهتها.

٤ ـ التكلفة:

ينظر المحاسبون إلى التكلفة باعتبارها المحصلة النهائية لإنفاق الوقت، وبذل الجهد، وتحريك العمل، وغيره، وهي عناصر تنعكس نتائجها في شكل قيم يمكن قياسها واحتسابها، وأحد أشكال هذه القيم هي التكلفة(٧٩).

إن التكلفة بهذا المعنى وثيقة الارتباط بفعالية الأداء بصفة عامة، وفعالية تدفق وتفاعل الأعمال بصفة خاصة، لأنها أحد وسائل احتساب الوقت المنفق على إنجاز المراحل المختلفة للإجراءات، والجهد المبذول فيها، والحركة التي تظهرها. ورغم أن التكلفة هي من المؤشرات الهامة لقياس فعالية استخدام الموارد بأنواعها المختلفة، إلا أن تكلفة الوقت المنفق على مراحل

الأعمال بأنواعها المختلفة، يحتل أولـوية خـاصة في حـال اختلال مستـويـات المستويات المثالية[٨٠].

والتكلفة هي أحد معايير قياس الجهد أو الطاقة سواء كانت معبـرة عن الجهد أو الطاقة المادية أو الإنسانية كالطاقة الكهربائية أو الذرية أو العضلية أو الميكانيكية، والتي توظف لإنجاز الأعمال[٨١].

وتقاس تكلفة الحركة باستخدام مـزيج من الـطاقة المبـذولة لإحـداث التغيـر في الأشياء السـاكنة، سـواء كانت من الأشكـال الماديـة أو الـظواهـر الاجتماعية. وتقاس الحركة باستخدام المقاييس أو وحدات قياس المسافات أو الحجوم، أو الأوزان. . . إلخ[٨٢].

وهكذا يمكن استخدام وحدات التكلفة أو القيمة، كمحصلة للتعبير عن خليط مختلف، يتكون من عنصر واحد أو أكثر من العناصر المعبرة عن معايير قياس الفعالية.

ومن الطبيعي أن تتأثر عناصـر التكلفة بـالمواقف والـظروف المحيطة، والتي من أهمها:

١ ـ حسن تنظيم وتوجيه مجموعات العاملين ونماذج سلوكهم.

٢ ـ درجة غموض القوانين واللوائح الإدارية.

٣ ـ بساطة النماذج والمستندات المكتبية.

٤ ـ مدى ملائمة أماكن العمل وتسهيلاته.

وعلى الرغم من أهمية هذه الظروف، إلا أن هناك الكثير من الشواهد تؤدي إلى ظهـور ارتفاع التكلفـة في وحدات الجهـاز الإداري. وأبـرز هـذه الشواهد هـو الميل نحـو المبالغـة في الاعتمادات والتكـاليف الخاصـة بأداء

الخدمات، لما يضيفه ذلك عليها من مظاهر النفوذ والتأثير والسلطة والأبهة، في الوقت الذي يكون فيه إحساس العاملين بتكاليف هذه الخدمات محدوداً نظراً لأن هذه التكاليف لا تؤثر عليهم مباشرة، وإنما يصيب عبؤها أفراد الجماهير. وفي مثل هذه الظروف يمكن ملاحظة وجود اتجاهاً عاماً للمبالغة والتوسع في التكلفة الخاصة بالخدمات، ولا يقابلها في نفس الوقت، الحرص على تدبير الاعتمادات المالية اللازمة لذلك. فضلاً عن تكاليف الأجور والمرتبات والمكافآت . . . إلخ.

النموذج التحليلي المقترح

افترض النموذج المبدئي أن العمل في وحدات الجهاز الإداري يمر خلال مراحل مختلفة في أبعادها التنظيمية، وتخصصاتها الوظيفية. وعند كل مرحلة منها، هناك مجموعة من المتغيرات تحكمها علاقة السبب والأثر. ورغم اختلاف هذه المراحل فإن كل مرحلة تضيف إلى العمل قيمة أو منفعة، لأن كل مرحلة منها قد تكون نهاية لنشاط سابق وبداية لنشاط لاحق عليه، وأن المنفعة التي تتحقق عند مرحلة معينة هي محصلة لما أضيف لها في المراحل السابقة من وقت وجهد، وحركة، وتكلفة. كما افترض النموذج أيضاً أن الوقت، والجهد، والحركة، والتكلفة، هي معايير تتأثر منفردة أو مجتمعة بعدد من المتغيرات المستقلة هي مجموعة العاملين ونماذج سلوكهم، ومجموعة القوانين واللوائح الإدارية، ومجموعة النماذج والسجلات المكتبية، وأماكن العمل وتسهيلاته. وعند النظر إلى هذه العوامل على أنها متغيرات مستقلة تتم بمعزل عن رقابة أو سيطرة الوحدة الإدارية، فإن العمليات الناتجة لا بد وأن تكون هي المتغيرات التابعة. ويمكن متابعة هذه العلاقات السببية في الأشكال والجداول رقم (٢)، (٣)، (٤).

فإذا افترضنا أن:

ح ـ مجموعة العاملين ونماذج سلوكهم.

ق ـ القوانين واللوائح الإدارية.

م ـ النماذج والمستندات المكتبية.

ت ـ أماكن العمل وتسهيلاته.

ع ـ العملية: وقت، مسافة، جهد، تكلفة.

حيث:

ح = (ح^{١}، ح^{٢}، ح^{٣}، . . . ح^{ن}).

ق = (ق^{١}، ق^{٢}، ق^{٣}، . . . ق^{ن}).

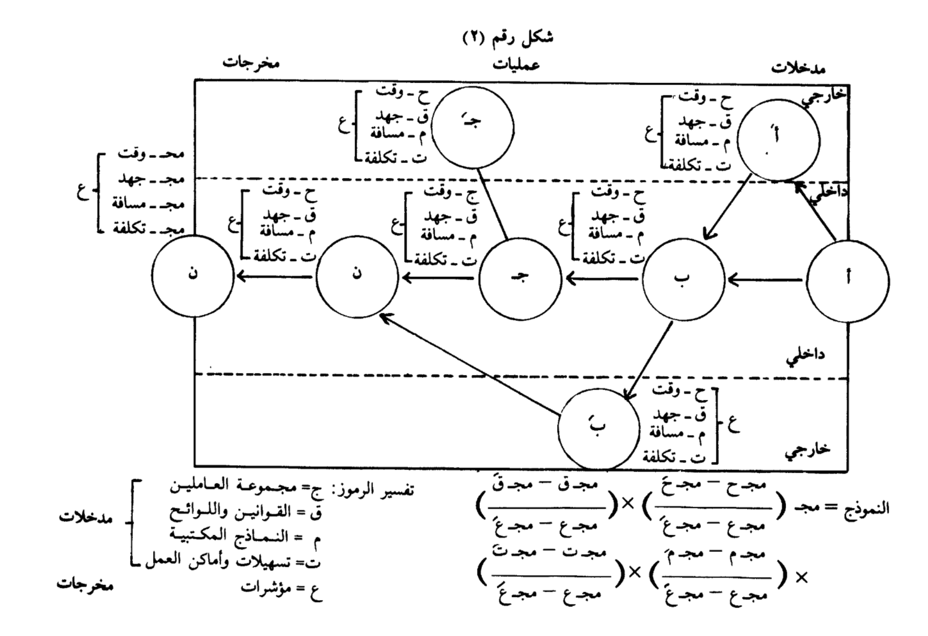
م = (م^{١}، م^{٢}، م^{٣}، . . . م^{ن}).

ت = (ت^{١}، ت^{٢}، ت^{٣}، . . . ت^{ن}).

ع = (ع^{١}، ع^{٢}، ع^{٣}، . . . ع^{ن}).

فمثلاً: ت^{١}، ت^{٢}، ت^{٣}، . . . ت^{ن}، هي رموز لوصف التسهيلات وأماكن العمل. فمثلاً ت^{١} قد تعبر عن المكاتب، ت^{٢} قد تعبر عن المباني، ت^{٣} قد تعبر عن الطوابق. . . إلخ. وهناك عدد (ن) من أنواع التسهيلات المختلفة يمكن ترتيبها بطريقة تصاعدية أو تنازلية. وهكذا يمكن استخدام ت أوح أوم أوق أوع لوصف العناصر عند مستوى محدد من المثالية، وبعدد مختلف من المكونات لكل عنصر منها.

شكل رقم (٢)



$$\text{النموذج} = \text{مجـ} \left(\frac{\text{مجـح} - \text{مجـحَ}}{\text{مجـع} - \text{مجـعَ}} \right) \times \left(\frac{\text{مجـق} - \text{مجـقَ}}{\text{مجـع} - \text{مجـعَ}} \right) \times \left(\frac{\text{مجـم} - \text{مجـمَ}}{\text{مجـع} - \text{مجـعَ}} \right) \times \left(\frac{\text{مجـت} - \text{مجـتَ}}{\text{مجـع} - \text{مجـعَ}} \right)$$

شكل رقم (٣)

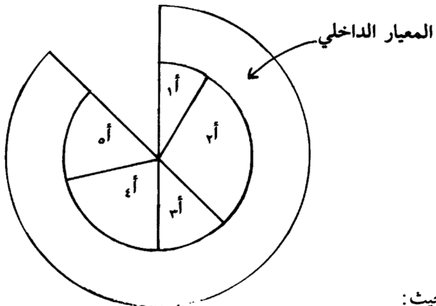
المتغيرات الرئيسية للنموذج والرموز المستخدمة للتعبير عنها

ع المتغيرات التابعة (مؤشرات الفعالية)	المتغيرات المستقلة															
	مرحلة (أ)				مرحلة (ب)				مرحلة . . .				مرحلة (ن)			
	أ١، أ٢، أ٣، . . . أن				ب١، ب٢، ب٣ . . بن				.. ..				ن١، ن٢، ن٣ . . نن			
الوقت	تأ	حأ	مأ	قأ	تب	حب	مب	قب	ت..	ح..	م..	ق..	تن	حن	من	قن
الجهد	تأ	حأ	مأ	قأ	تب	حب	مب	قب	ت..	ح..	م..	ق..	تن	حن	من	قن
الحركة	تأ	حأ	مأ	قأ	تب	حب	مب	قب	ت..	ح..	م..	ق..	تن	حن	من	قن
التكلفة	تأ	حأ	مأ	قأ	تب	حب	مب	قب	ت..	ح..	م..	ق..	تن	حن	من	قن

شكل رقم (٤)

معايير قياس فعالية الأجهزة الإدارية

(وقت ـ ساعة ـ جهد ـ تكلفة)



حيث:

$أ_{١}$ = معايير مرحلة (١) وقد تكون وقت (ز) أو مسافة (ت) أو جهد (ج) أو تكلفة (ك).

$أ_{٢}$ = معايير مرحلة (٢) وقد تكون وقت (ز) أو مسافة (ت) أو جهد (ج) أو تكلفة (ك).

$أ_{٣}$ = معايير مرحلة (٣) وقد تكون وقت (ز) أو مسافة (ت) أو جهد (ج) أو تكلفة (ك).

$أ_{٤}$ = معايير مرحلة (٤) وقد تكون وقت (ز) أو مسافة (ت) أو جهد (ج) أو تكلفة (ك).

$أ_{٥}$ = فائض داخلي (داخل المراحل) وقد تكون وقت (ز) أو مسافة (ت) أو جهد (ج) أو تكلفة (ك).

$أ_{٦}$ = فائض خارجي (بين المراحل) وقد تكون وقت (ز) أو مسافة (ت) أو جهد (ج) أو تكلفة (ك).

المعادلات الرياضية المستنبطة من النموذج

يمكن عـرض مجموعـة العلاقـات التي أمكن استنبـاطهـا من النمـوذج التحليلي الـذي تم تكـوينـه من مجمـوعـة المتغيـرات المستقلة ومجمـوعـة المتغيـرات التابعـة. وقد أمكن تصـوير هـذه العلاقـات في شكل معـادلات رياضية ثم ترتيب تتابعها على النحو التالي:

١ ـ العلاقة بين معيار الوقت والعوامل المؤثرة فيه.

٢ ـ العلاقة بين معيار المسافة أو الحركة والعوامل المؤثرة فيها.

٣ ـ العلاقة بين معيار الجهد والعوامل المؤثرة فيه.

٤ ـ العلاقة بين معيار التكلفة والعوامل المؤثرة فيه.

تلخيص العلاقة بين المتغيرات المستقلة والتابعة :

	الوقت	المسافة	الجهد	التكلفة
مرحلة (١)	ز١	ف١	ج١	ك١
مرحلة (٢)	ز٢	ف٢	ج٢	ك٢
مرحلة (٣)	ز٣	ف٣	ج٣	ك٣
مرحلة (٤)	ز٤	ف٤	ج٤	ك٤
مرحلة (٥)	ز٥	ف٥	ج٥	ك٥
مرحلة (٦)	ز٦	ف٦	ج٦	ك٦
خارجي	عدد العاملين × عدد الموافقات ـــــــــــــــ ز	عدد المتعاملين × مسافة كل مرحلة ـــــــــــــــ ف	عدد النماذج × عدد التوقيعات ـــــــــــــــ ج	عدد العاملين × قيمة/ وزن/ حجم ـــــــــــــــ ك
داخلي	عدد العاملين × عدد الموافقات ـــــــــــــــ زو	عدد المتعاملين × مسافة كل مرحلة ـــــــــــــــ فو	عدد النماذج × عدد التوقيعات ـــــــــــــــ جو	عدد العاملين × قيمة/ وزن/ حجم ـــــــــــــــ كو

ويلاحظ على هذه المعادلات ما يأتي:

١ ـ أن المراحل التي تتصف بـالحد الأدنى للمعـدلات الداخليـة، هي التي تتحكم في نمط التدفق الذي يتحرك به العمـل من مرحلة إلى أخـرى، فالمراحل تختلف في احتياجاتها للوقت، والجهد، والحركة، والتكلفة، كما يظهر ذلك في الشكل (٤) حيث يظهر تساوي معدلات المراحل ١، ٢، ٣ بينما تختلف المعدلات لباقي المراحل.

٢ ـ إذا حدث أن تحكمت مرحلة معينة في المعدل الذي يتحرك بـه العمل، فلا بد وأن يؤثر ذلك على مجموعة المراحل التي يتكون منها الإجراء.

٣ ـ يمكن استخدام المعايير الخاصة بكل مرحلة كتغير تابع لواحد أو أكثر من المتغيـرات المستقلة (ت/ ح/ م/ ق) وإذا أمكن تحديـد هذه المعـايير كـدالة لعـدد معقول من العـوامـل أو المتغيـرات المؤثـرة فيمكن حينئـذٍ احتساب إجمالي الوقت أو الجهد أو المسافة أو التكلفـة المطلوبـة لكل خطوة إجرائية معينة.

تقييم النموذج:

استهـدف هذا التقـدم بنموذج تحليلي لكي يستخـدمه البـاحثون عنـد قيامهم بتقييم فعالية عمل الأجهزة الإدارية أثناء التعامل بين جماهير المواطنين ووحدات الجهاز الإداري للدولـة. وقد قصـد به تجـاوز القصور النـاتج عن التمسـك بأطـر تحليلية مغلقـة النطاق، تعتمـد في تحليـل المشكـلات على وحدانية الأبعاد، ويتجنب الاختلال في التركيز الناشىء عن الالتزام بتوجهات بحثيـة غير كـافية للجهـود الإصلاحيـة، ويبتعد عن الغمـوض المترتب على استخدام معايير ملامية في تقييم فعالية الأجهزة الإداريـة. وقد كـان الدافـع الرئيسي لهذا النموذج هو ما عانتـه وتعانيـه شرائـح عديـدة في المجتمع من

العديد من ظواهر ضعف الالتزام، وظهور حالات عدم المبالاة، وأحياناً الانحرافات، وهي ظواهر تقطع بوجود مشكلات عميقة في الإدارية، وأصبحت مسؤولة عن ما يمكن ملاحظته بوضوح في هذه الأجهزة من توليد الاتجاهات العدائية نحو الجماهير.

إن طبيعة الأجهزة الإدارية بحكم كونها من الأجهزة البيروقراطية تمثل عائقاً من العوائق الرئيسية أمام انطلاق مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة بالسرعة المطلوبة، وتحد من حجم الإنجاز المنشود في مجال تطوير الخدمات. كما أن الإصلاح الإداري المطلوب بما يعنيه من بناء هياكل وعمليات إدارية فعالة، وقوية، ومبسطة، في صورة أنماط سلوكية ملتزمة من العاملين، وتشريعات ولوائح واضحة ومفهومة، ونماذج وسجلات مكتبية مبسطة، وتسهيلات مادية مريحة بدنياً ونفسياً، لا بد وأن يكون من الأهداف القومية. ولذلك فإن محاولات الإصلاح المطلوب لا يمكن القيام بها إلا بالتخلي عن تطبيق الأفكار التقليدية في الإدارة، وتبني وجهة النظر الحديثة التي تقوم على النظر إل المتغيرات المحددة لفعالية الأجهزة الإدارية نظرة كلية، يمكن من خلالها رسم طريق الإصلاح.

وقد افترض البعض أن هذا الهدف يمكن تحقيقه بتقديم نموذج تحليلي يعتمد في بنائه على المنهج الاستنباطي/ الاستقرائي في التوصل إلى الظواهر والمتغيرات المحددة للفعالية.

وفي سبيل هذا الهدف، أمكن وصف الحالة الراهنة للمتغيرات المسببة لظواهر هذه المشكلات، وهي: مجموعة العاملين ونماذج سلوكهم، ومجموعة القوانين واللوائح الإدارية، ومجموعة النماذج والمستندات المكتبية، ومجموعة أماكن العمل وتسهيلاته.

وبسبب صعوبة تحديد مصادر واتجاهات تحرك هذه المتغيرات

لارتبـاطها بـظروف بيئية بعيـدة عن السيطرة، لـذلك تعـامـل معهـا النمـوذج باعتبارها متغيرات مستقلة. كما تم وصف وتعريف عدداً من المعايير، طبيعية تتوافق مع طبيعة المتغيرات المسببة للمشكلات، ولها عمومية كافيـة تجعلها قابلة للتطبيق في العديد من ميادين العمل كمؤشرات لقياس الفعالية. وبسبب مـوضوعيتهـا، وقابليتهـا للقياس، وإمكـانية السيـطرة عليها، فقـد استخدمت كمتغيرات تابعة. إن الجمع بين هذين النوعين من المتغيرات، ساعد الباحث على التقدم بنموذج تحليلي، يقدم لأول مرة منهجاً إجرائيـاً يحقق الأهداف المطلوبة، ويساعد على الوصول إلى ما يأتي:

يتمتع النموذج التحليلي بمنهـج إجرائي يجعله قـادراً على الجمع بين التحليـل الوحـدوي والتحليل الكلي للمتغيـرات المؤثرة على معـايير فعـالية الأجهزة الإدارية. فهو لا يهتم بالمتغيـرات داخل الـوحدات فقط، والتي من شـأنها التـأثير على مؤشـرات الفعاليـة، ولكنه يهتم أيضـاً بالمتغيـرات خارج الوحدات ويتتبع ما تحدثه من تـأثير على هـذه المؤشرات. ومعنى ذلـك أنه مفتوح الحدود ليسمح لمجموعات محددة من العناصر بـالتفاعـل مع بعضهـا البعض.

ويختلف هذا النموذج عن غيره من النماذج التقليدية المستخدمة، في متغيراته وتوجهاته وأصوله العلمية. فهو يحتوي على ظواهر ملموسة (مادية)، إلى جانب الظواهـر غير المـادية (الإنسـانية)، وهي ظـواهر، رغم اختـلاف طبيعتها، فإن ما يجمع بينها هو ما تنتجه من آثار تعكسها مجموعة المتغيرات التي يقوم عليها النموذج. وبذلك لا يتقيد بـالتجانس المـطلوب مراعـاته في طبيعـة الظواهـر الملموسـة والذي يمثـل افتراضـاً تقليديـاً في بناء الأنـظمـة التحليلية.

كمـا يجمع النمـوذج بين التوجـه الداخلي للجهـود البحثية، وكـذلك

التوجه الخارجي لها، في ظل تحدد توازناته درجات التركيز المختلفة. وهو بذلك يعد خروجاً على المألوف في الالتزام بمستويات التحليل وتقنياته.

ولم يكن من الممكن للنموذج المقترح أن يكتسب هذه الخصائص، إلا بالتخلي عن الفلسفة التقليدية في الفكر الإداري، والالتزام بالمنهج الحديث (الأنظمة)، والذي يتمتع بفلسفة تكاملية، وتضافرية تساعد على تجنب المشكلات التقليدية في تحليل الظواهر الإدارية وتتبع آثارها.

ويمكن للمحلل مسترشداً بهذا النموذج أن يتوصل إلى ما يأتي:

١ ـ أن يرصد ويحلل ويصف ظواهر المشكلات التي يعاني منها الجهاز الإداري.

٢ ـ أن يقترح عدداً من معايير التقييم، التي تصلح لقياس فعالية أجهزة العمل الإداري.

٣ ـ أن يحدد تتابع المتغيرات الرئيسية، ويقترح مجموعة من العلاقات بينها وبين المعايير المستخدمة لقياس الفعالية.

٤ ـ أن يقترح ويصيغ مجموعة من الفروض العلمية القابلة للدراسة، والتي يمكن للباحثين اختبارها في بحوثهم التجريبية.

٥ ـ أن يجمع بين أبعاد المتغيرات الرئيسية مع بعضها البعض، ويبين نطاق تفاعلها، وبذلك تجنب البحث عن وسائل أو أدوات تساعده على تحييد أو عزل سلوك البعض منها أثناء تحليل سلوك البعض الآخر.

ولكن يتمتع النموذج المقترح بإمكانيات تنبؤية، ينبغي أن يراعي عند استخدامه الاعتبارات التالية:

١ ـ إعطاء أوزان متمايزة للمتغيرات المؤثرة على معايير العالية. إذ لا يجوز

النظر بها إلى أماكن العمل وتسهيلاته. فرغم أن ظروف العمل لها تأثيرها القوي على سلوك العاملين، إلا أن أثرها لا يمكن مساواته بالأثر الذي يحدقه تدني الأجور، أو مشاعر الطلم المولدة للاتجاهات العدائية بين العاملين.

٢ ـ الاهتمام برصد وقياس العناصر الفرعية المكونة للمتغيرات الرئيسية، وإعطاء كل عنصر منها وزناً يتناسب مع مراكزها على أن يتم متابعة ما يطرأ على كل عنصر من هذه العناصر من تغيرات إيجابية أو سلبية مع مرور الوقت، وتغير الظروف.

٣ ـ التمييز بين المتغيرات الرئيسية والفرعية للوحدة وفقاً لنطاق خضوع كل منها لمدى السيطرة والقدرة على التأثير فيها. فلا يجوز مثلاً أن ينسب إلى الوحدة مسؤولية التقصير في معالجة مظهر من مظاهر الاختناقات في مراحل الإجراءات في موقع لا يقع تحت السيطرة المباشرة لها.

هوامش الفصل الرابع

(١) بنك تنمية الصادرات، تقرير مرفوع إلى المجلس القومي للإنتاج، نحو استراتيجية للتصدير، بنك تنمية الصادرات، القاهرة، ١٩٨٦.
(٢) د. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ٣٣٩.
(٣) المرجع السابق، ص ٣٤٤.
(٤) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الدليل الإداري، ١٩٨٨، جامعة الإسكندرية، وزارة الصناعة، ملخص مناقشات لجنة تطوير الأداء لشركات القطاع العام الصناعية، الإسكندرية، ١٩٨٨.
(٥) المرجع السابق.
(٦) د. محمد طه بدوي، مناهج البحث العلمي، إجراءاته ومستوياته، الإسكندرية، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، ١٩٧٩.
(٧) د. محمود سلامة عبد القادر، تبسيط العمل: تحليل العمليات ودراسة الحركة، المعهد القومي، المعهد القومي للإدارة العليا، ١٩٧٢.
(٨) يوسف الغرباني، الأنظمة الجديدة للجمارك والدليل الجمركي للأمة العربية، الإسكندرية، هيئة البحوث والمراجع الجمركية، ١٩٧٨.
(٩) المرجع السابق، ص ١٨٢ ـ ١٨٧.
(١٠) بنك تنيمة الصادرات،، تقرير مرفوع إلى المجلس القومي للإنتاج، نحو استراتيجية للتصدير، المرجع السابق، ص ٤٤ ـ ٤٧.
(١١) المرجع السابق، ص ٤٤ ـ ٤٥.
(١٢) د. محمد طه بدوي، مناهج البحث العلمي، المرجع السابق، ص ٨.
(13) R. N. Osborn, and J.G. Hunt Environment and Organizational Effectiveness, A. S. O. 1974, 19, pp. 231-240.

(14) J. M. Pennings, The Revelance of the Structure. Contingencey Model for Organizational Effectiveness, A. S. O. 1975, 20, pp. 393-410.

(15) R. B. Duncan, Multiple Drcision-Making Structures in Adapting to Environmental Uncertainty, The Impact on Organizational Effectiveness, Human Relations, 1973, 26, pp. 273-291.

(16) Joan Woodward, Industrial Organizations, Theory and Practice, Oxford, Oxford University, Press, 1965.

(17) D. S. Pugh, D. J. Hickson, C. R. Hinnings, and C. Turner, The Context of Organizational Structure, A. S. O. 13, 1968, pp. 65-105.

(18) J. child, Organizational Structur, Environment and Performance The Role of Strategic choice, Sociology, 6, 1972, pp. 2-22.

(19) Mary Zey-Ferrell, Dimensions of Organizational, Santa Marica, Callfornia, Goodyear Publishing co., 1979, pp. 323-329.

(20) James L. Price, Organizational Effectiveness, An Inventory of Prepositions, Homewood, 111, Richard D. Irwin, 1968.

(21) Ephraim Yughtman, and Stanley E. Seashore, A. System Resource Approech to Organizational Effectiveness, A. S. R. 32, 1967, pp. 891-240.

(22) W. G. Bennis, op. cit.

(22) James L. Price Organizational Effectiveness, An Inventory of Prepositions, Homewood, 111, Richard D. Irwin, 1968.

(23) Ephraim Yughtman and Stanley E. Seashare, A System Resource Approech to Organizational Effectiveness, A. S. R. 32, 1967, pp. 891-903.

(24) W. G. Bennis.

(٢٥) د. حسن أحمد توفي، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٧٤ ـ ١٧٥ .

(٢٦) المرجع السابق، ص ١٧٥ ـ ١٧٦ .

(٢٧) المرجع السابق، ص ١٧٦ ـ ١٧٧ .

(٢٨) د. محمد عادل حسن، إدارة الأفراد، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية، ١٩٧٨ .

(٢٩) د. عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بمنافذ جمرك بور سعيد، المال والتجارة، ٢١٨، ١٩٨٧، ص ٤ ـ ٢٥ .

(٣٠) د. أحمد رشيد، إدارة الأفراد في الحكومة والقطاع العام، دار المعارف بمصر، ١٩٧٥.
(٣١) د. عبد المحسن عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بمنافذ جمرك بور سعيد، المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(٣٢) د. محمد عادل حسين، إدارة الأفراد، المرجع السابق، ص ٣٠٥.
(٣٣) د. عبد المحسن عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بمنافذ جمرك بور سعيد، المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(٣٤) المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(٣٥) د. منصور فهمي، المرجع السابق.
(٣٦) د. أحمد صقر عاشور، قياس عدالة الأجور في مصر، كلية التجارة ـ جامعة الإسكندرية، بحث غير منشور، ١٩٨٥.
(٣٧) المرجع السابق.
(٣٨) إدارة بحوث العمالة، اتجاهات التغير في العمالة الفنية والماهرة بالنشاط الصناعي، الإسكندرية، مديرية القوى العاملة، ١٩٨٦.
(٣٩) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، إحصائية القوى العاملة، ١٩٨٥.
(٤٠) د. أحمد صقر عاشور، العمليات البيئية للرضا عن العمل، كلية التجارة ـ جامعة الإسكندرية، بحث غير منشور، ١٩٨٥.
(٤١) المرجع السابق، ص ٥٨ ـ ٥٩.
(٤٢) د. عبد المحسن عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بجمارك بور سعيد، المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(٤٣) المرجع السابق.
(٤٤) بنك تنمية الصادرات نحو استراتيجية للتصدير، المرجع السابق، ص ٤٤ ـ ٤٥.
(٤٥) د. أحمد صقر عاشور، قياس عدالة الأجور في مصر، المرجع السابق.
(٤٦) د. رمضان أبو السعود، القانون المدني، الإسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٨٧.
(٤٧) د. فؤاد الشريف، البيروقراطية في مجتمعنا (المشكلة والحل)، الطليعة، ١٩٦٥، ص ١٠ ـ ١٥.
(٤٨) د. عبد المحسن عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بجمارك بور سعيد، المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(٤٩) القانون البحري، ١٨٩٣.
(٥٠) د. نجيب اسكندر، الشخصية البيروقراطية والتطبيق الاشتراكي، الطليعة، ١٩٦٥، ص ٢٢ ـ ٣٠.
(٥١) د. رمضان أبو السعود، القانون المدني، المرجع السابق، ص ٢٠٥.

(٥٢) د. نجيب اسكندر، الشخصية البيروقراطية والتطبيق الاشتراكي، المرجع السابق، ص ٢٢ ـ ٣٠.
(٥٣) المرجع السابق، ص ٢٢ ـ ٣٠.
(٥٤) ما زال المجتمع البحري يحتكم إلى القانون البحري الصادر عام ١٨٩٣.
(٥٥) المادة ١٨ من دستور جمهورية مصر العربية.
(56) Board of Trade, Simpler Export Documents, London, Board of Trade, 1955.
(57) Ibid., pp. 1-8.
(٥٨) د. عبد المحسن عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بجمارك بور سعيد، المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(٥٩) المرجع السابق.
(٦٠) المرجع السابق.
(٦١) المرجع السابق.
(62) F. J. Roethlisberger, and Dickson, Management and the Worker. Combridge, Mass. Harvard University Press, 1939.
(٦٣) د. عبد الرحمن عيسوي، علم النفس والإنتاج، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، بدون تاريخ، ص ٢٥٠ ـ ٢٦٠.
(٦٤) عبد الغفار أحمد حنفي، الحوادث وأثرها على الكفاية الإنتاجية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٦٨.
(٦٥) د. عبد المحسن عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بجمارك بور سعيد، المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(٦٦) المرجع السابق.
(٦٧) المرجع السابق.
(68) M. Rosenthal and P. Yudin. A Dictionary of Physics, Moscow, Publishers, 1967.
(69) Ibid., p. 216.
(70) E. M. Anderson, and G. T. Schwenning The Science of Production Organization, Newyork, John Wiley & Sons, Inc., 1968.
(٧١) د. عبد المحسن عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بجمارك بور سعيد، المرجع السابق، ص ٤ ـ ٢٥.
(27) M. Rosenthal, and P. Yudin. A Dictionary of phydic., op. cit., p. 259.
(73) Board of Trade, Simpler Export Documents, op, cit., pp. 1-8.

(٧٤) د. أحمد صقر عاشور، عدالة الأجور في مصر، المرجع السابق.

(75) E. H. Anderson, and G. T. Schwenning, The Science of Production Organization op. cit. p. 65.

(76) Ibid. pp. 65-67.

(77)(٧٨) د. فؤاد اسكندر، الشخصية البيروقراطية والتطبيق الاشتراكي، المرجع السابق، ص ٢٢ - ٣٠.

(79) E. H. Anderson, and G. T. Schwenning, The Science of Production Organization op. cit. p. 65.

(80) Ibid. p. 67.

(81) Ibid. p. 66.

(82) Ibid. p. 67.

الباب الرابع

بيئة وسياق الإدارة العامة

الفصل الأول : البيئة السياسية
الفصل الثاني : البيئة الاقتصادية.
الفصل الثالث: البيئة الاجتماعية.
الفصل الرابع : السياق.

البيئة والسياق

مقدمة:

إن تحديد البيئة التي تؤدي فيها أجهزة الادارة العامة وظائفها هي الخطوة المنطقية الأولى التي تأتي قبل دراسة السياق. فـإذا تم فهم مكونـات البيئة؛ وأسس تركيبها، وحركتها، أمكن التعريف على عناصر السياق وأثر كل من البيئة والسياق على أبنية وعمليات أجهزة الادارة العامة.

فالإدارة العامة باعتبارها جزءاً أساسياً من أجزاء المجتمع، لا تستطيع أن تعمل بمعزل عنه. فهي الأداة التي تستخدم لتحقيق رغبات وآمال وتـطلعات الجماهير ولذلك تدخل في علاقات متشابكة مع الأطراف الأخرى التي يتكون منها المجتمع. كما أن أجهزة الادارة العامة تعتمد في بقاءها على مخصصات مالية كبيرة وإمكانيات بشرية نادرة تمثل في مجموعها عبئاً يتحمله المجتمع. ولذلك فإن سوء استخدام هذه الموارد يعني تبديد نسبة من ثروة المجتمع النادرة كما وأن حسن استخدامها يؤدي إلى تنمية هذه الموارد أو الاقتصاد في استخدامها. بالإضافة إلى ذلك فإن أجهزة الإدارة العامة تتصف بكبر الحجم وهذا الكبر يؤدي إلى تعدد وتنوع واختلاف عناصر بنائها التنظيمي، وتشابك علاقاتها مع الأطراف الذين تتأثر بهم وتؤثر فيهم. وهكذا تقوم بين الإدارة العامة صِلات تأثير وتأثر مع البيئة ومع ما يحيط بها من عناصر السياق. إن تحديـد عناصر البيئة وتتبع حركتها وتحديد مؤثراتها ومتابعة مـا يطرأ عليهـا من تغير،

يسهم في التنبؤ بسلوكها ويفسر ما يمكن أن يحداث من تحولات إدارية وتنظيمية في الأجهزة والهيئات المناط بها مسئولية تحقيق آمال وطموحات المجتمع.

ويفرق الدارسون للبيئة في ميدان الادارة بين نوعية من البيئات التنظيمية على أساس مستويات التحليل ـ هما البيئة العامة Macro Environment والبيئة الخاصة Tast Environment ويطلق على الأولى بيئة المنظمات ويطلق على الثانية بيئة العمل أو السياق[1].

ويقصد بالبيئة العامة تلك القوى الخارجية التي ترتبط بالمنظمات بصلات تأثير وتأثر، ولكن بطريقة غير مباشرة، ومن أمثلتها القوى السياسية، والقوى الاقتصادية والقوى الاجتماعية.

ويقصد ببيئة العمل أو السياق تلك القوى التي ترتبط بالمنظمات بصلات تأثير وتأثر، ولكن بطريقة غير مباشرة. ومن أمثلتها جمهور المتعاملين، والمنظمات المشابهة، واتحادات العمال، ومصادر توريد المستلزمات.

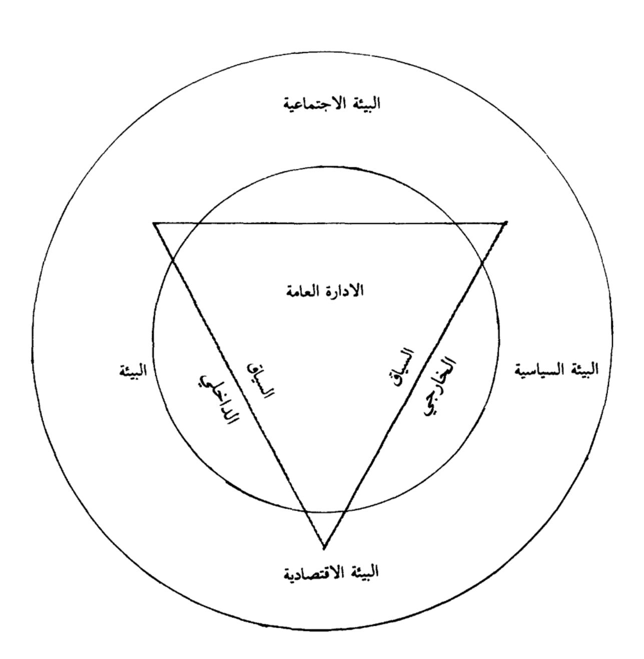
وتعتبر بيئة العمل بمثابة الأنظمة الفرعية للبيئة العامة حيث يؤثر كل منهما في الآخر. فمثلاً، تعتبر اتحادات التجار جزءاً أو نظاماً فرعياً للبيئة الاقتصادية العامة، والأحزاب السياسية نظاماً فرعياً للبيئة السياسية العامة، وهكذا. وتتأثر دراسة الإدارة العامة بهذين النوعين من البيئات.

إن التحليل الذي قدمه «عاشور» للبيئة العامة يعد من الأعمال التي انفردت بها دراسة الإدارة العامة في المؤلفات العربية والأجنبية[2].

كما أن التحليل الذي قدمه «كوتينر» لنسبة العمل يعد من أفضل الأعمال التي انفردت بها دراسة الإدارة العامة في المؤلفات الأجنبية وإلى حد ما من المؤلفات العربية[3].

ونظراً لتأثر دراسة الإدارة العامة بكل من البيئة العامة وبيئة العمل فإن هذا الباب بعد محاولة لعرض المؤثرات الكلية (للبيئة)، والجزئية (للسياق) على الإدارة العامة.

ونعرض أولاً للبيئة العامة كما حددها «عاشور» ثم نعرض بعد ذلك لبيئة العمل كما حدها «كوتيز» وتظهر عملية الربط هذه في النموذج المعدل لدراسة البيئة كما يظهر في الشكل التالي:



الفصل الأول
البيئة السياسية

١ ـ مقدمة .
٢ ـ نوع الدولة .
٣ ـ نظام الحكم .
٤ ـ المشاركة السياسية .

البيئة السياسية

مقدمة :

يقصد بالبيئة السياسية كل عناصر القوى التي تحيط وتتفاعل مع أجهزة الادارة العامة، وتقيم معها صلات تأثير وتأثر، فتكتسب منها، أو تشارك معها، أو تصبغ عليها نوع أو درجة من درجات النفوذ أو التـأثير، سـواء أكان ذلـك بإرادتها أم بغير إرادتها.

وعند التعرض لهذه القوى ينبغي أن نحدد الأسس السياسية أو المحاور التي تمثل مصادر النفوذ أو التأثير المتبادل بين عناصر القوى، وأجهزة الإدارة العامة، وهذه الأسس هي :

١ ـ نوع أو تكوين الدولة.
٢ ـ نظام الحكم من الدولة.
٣ ـ درجة المشاركة السياسية.

ورغم تداخل العـديد من المـوضوعـات التي تدخـل في تكوين هـذه الأسس، إلا أنها تمثل المحاور الرئيسية ذات التأثير على أبنية وعمليات أجهزة الإدارة العامة.

نوع الدولة

تنقسم الدول من حيث الشكل إلى نوعين رئيسيين هما: الدول البسيطة أو الموحدة والدول المركبة.

أولاً: الدول البسيطة أو الموحدة

يقصد بالدول البسيطة أو الموحدة تلك الدول التي تتميز بوحدتها السياسية في شؤونها الداخلية والخارجية. ففي الشؤون الداخلية يكون لها سلطة تشريعية موحدة تتولى وضع التشريعات للدولة كلها، وسلطة تنفيذية موحدة تصدر اللوائح والقرارات، وسلطة قضائية واحدة تفصل في المنازعات.

وقد تعتمد الدولة البسيطة أو الموحدة في إدارة شئونها الداخلية على بعض الوحدات المحلية أو وحدات الحكم المحلي فيما يسمى باللامركزية الإدارية حيث تقوض لها بعض اختصاصاتها لإدارة المرافق المحلية، دون أن يؤثر ذلك على وحدتها السياسية.

إن الشكل البسيط الموحد للدولة يرتب آثار بسيطة وموحدة على هيكل الجهاز الإداري وعلى طرق إدارته. فالوظائف العامة في هذا الهيكل تكون متماثلة وتخضع لنظام موحد للرتب كما أن الهيكل والعلاقات التنظيمة تقوم على أسس ذات طبيعة موحدة والاختصاصات والصلاحيات تحددها الدولة لكل الأجهزة سواء على مستوى الوزارات أو المحافظات أو المدن أو القرى... الخ.

والسلطات تكون مركزية أو لا مركزية وفقاً لمشيئة الدولة. دون أن يؤثر ذلك على وحدتها السياسية،كما أن الوحدات اللامركزية وظيفتها إدارية فقط، وتخضع جميع أجهزة الدولة لمصدر واحد للتوجيهات في تنفيذ السياسة العامة التي تحددها الخطط والبرامج المركزية.

كما تخضع عند متابعة ما يعهد إليها من اختصاصات للسلطة المركزية التي تقوم ببعض أعمالها. وتستطيع السلطة المركزية أن تعدل في أي وقت النظام الإداري اللامركزي، بل وحتى أن تلغيه تماماً وتأخذ بنظام المركزية الإدارية دون أن يكون من حق الوحدات اللامركزية الاحتجاج بأي حق مكتسب في الابقاء على اختصاصاتها المحلية.

ثانياً: الدول المركبة

يقصد بالدول المركبة ذلك الكيان السياسي الذي يتكون من اتحاد عدد من الدول مع بعضها البعض على نحو يتمتع فيه كل منها ببعض صور الاستقلال السياسي سواء في التشريع أو التنفيذ أو القضاء. وتختلف الدولة المركبة في هياكلها الإدارية.

فالاختصاصات والصلاحيات موزعة بينها وبين الاتحاد المكون لها. وتتخذ هذه الدول شكل الأقليم أو المقاطعات أو الولايات، رغم أن كل منها له اسم الدولة؛ نظراً لما تتمتع به سلطات وسيادة في بعض المجالات. إلا أنها تخضع في النهاية لسلطة واحدة مشتركة.

وهيكل العلاقات بين الوحدات المكونة للدولة المركبة يجمعها اتحاد تعاقدي تتوزع بمقتضاه السلطة والسيادة بين حكومة الاتحاد المركزية وبين حكومات الوحدات المكونة لها.

وتتعدد صور الاتحاد وتختلف فيما بينها. فقد يكون الاتحاد شخصياً أو كونفدرالي أي تعاهدياً أو اتحاداً حقيقياً أي فعلياً أو اتحاداً فيدرالياً أو مركزياً.

وتتناول كل صورة من هذه الصور على النحو التالي:

١ ـ الاتحاد الشخصي:

يقصد بالاتحاد الشخصي تجمع دولتين أو أكثر تحت رئاسة رئيس دولة واحدة. ويطلق على هذا الاتحاد الاتحاد الشخصي لأن الأساس الوحيد في اتحاد الدول الداخلة فيه تتمثل في شخص رئيس الدولة الذي يرأس دولة الاتحاد في نفس الوقت ويترتب على ذلك عدة نتائج هي(٤):

١ ـ تظل كل دولة مستقلة عن الأخرى في الشئون الخارجية. فيكون لها شخصيتها المستقلة، وتمثيلها الدبلوماسي المستقل. كما لا تمثل كل دولة إلا نفسها في تصرفاتها في المحيط الدولي.

٢ ـ تظل كل دولة مستقلة عن الأخرى في الشئون الداخلية فيكون لها أن تأخذ بالنظام السياسي الذي تراه محققاً لاستقلالها. فقد تأخذ إحدى الدول بنظام حكم ديمقراطي برلماني، وقد تأخذ أخرى بنظام حكم ديمقراطي رئاسي.

٣ ـ يحتفظ رعايا كل دولة بجنسيتهم مستقلة عن الدول الأخرى، إذ يعتبرون فيها من الأجانب.

وهكذا فإن الاتحاد الشخصي لا يكون له من مظهر الاتحاد إلا الشكل، وهو وحدة رئاسة الدولة في شخص واحد.

٢ ـ الاتحاد الفعلي أو الحقيقي:

يقصد به اندماج أو انصهار دولتين أو أكثر في اتحاد واحد. يخضع لرئيس دولة واحد له رئاسة كل دول الاتحاد. ولكن هذا الاندماج أو الانصهار يقتصر على الشئون الخارجية. فيكون للاتحاد شخصية دولية واحدة، وتمثيل دبلوماسي واحد. أما من الناحية الداخلية وبخاصة السلطة التشريعية، والقضائية والتنفيذية فتحتفظ كل دولة بنظمها الخاصة. ومعنى كل ذلك أن الدول في الاتحاد الفعلي أو الحقيقي تفقد استقلالها الخارجي وتتقيد وتلتزم في تصرفاتها بتصرفات الاتحاد خاصة التمثيل الخارجي وإبرام المعاهدات، وإعلان الحرب، وبعض النواحي الاقتصادية. لذلك فإن هذا النوع من الاتحادات له حكومة مركزية واحدة تباشر مهام الشئون الخارجية وعدة حكومات لها بناؤها التنظيمي المستقل وأساليب إدارتها المستقلة.

٢ ـ الاتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي:

يقصد بهذا النوع انضمام دولتين أو أكثر على نحو لا يترتب عليه نشأة دولة جديدة، بل تظل الدول الأعضاء برغم الاتحاد مستقلة عن الدول الأخرى في المجال الخارجي والداخلي، ويكون لكل دولة في الاتحاد رئيسها.

إن الأساس الذي يجمع هذه الدول هو وجود معاهدة تستهدف تنظيم بعض المسائل المشتركة التي تهتم بها جميعاً مثل الدفاع الخارجي أو تنسيق

العلاقات الاقتصادية أو تنظيم أسلوب حل المنازعات بينها أو بينها وبين الدول الأخرى.

وتنبثق عن هذا الاتحاد هيئة مشتركة تضم ممثلين عن الدول الأعضاء، يكون اختصاصها محصوراً في المسائل المشتركة التي تنظمها معاهدة التحالف. وتكون توصيات هذه الهيئة غير ملزمة إلا بموافقة الدول المعنية بها، وتقوم بتنفيذها بمعرفتها بالأسلوب الذي تراه ملائماً.

ويترتب على ظهور هذا الاتحاد عدة نتائج هي(٥):

١ ـ تظل كل دولة محتفظة بشخصيتها الدولية المستقلة، وكذلك بتمثيلها الخارجي. كما تتصرف كل دولة في المجال الدولي مثلما تريد وتلتزم بنتائج تصرفاتها، مع تحفظ واحد فقط هو عدم إبرامها لمعاهدات دولية تتعارض موضوعاتها مع الموضوعات التي نظمتها معاهدة التحالف بين دول الاتحاد.

٢ ـ لكل دولة من الاتحاد أن تطبق نظام الحكم الذي تختاره، ولو اختلف عن نظام الحكم المطبق في غيرها من دول الاتحاد. ويحتفظ رعايا كل دولة بجنسية دولهم ويعتبرون من الأجانب في الدول الأخرى.

٣ ـ تقوم هيئة مشتركة ممثلة لدول الاتحاد ليس لها سيادة، وتكون استشارية في طبيعة عملها. ولكنها تصدر توصيات في المسائل التي تدخل في اختصاصها، ولا تكون ملزمة لدول الاتحاد إلا إذا وافقت عليها.

٤ ـ يكون لكل دولة حرية الانفصال عن الاتحاد، كما أن تعديل معاهدة التحالف لا يمكن أن يتحقق إلا بإجماع دول الاتحاد.

الاتحاد المركزي أو الفيدرالي:

يقصد بالاتحاد المركزي أو الفيدرالي انصهار أو اندماج دولتين أو أكثر في دولة واحدة جديدة تفقد فيه سيادتها الخارجية تماماً، وجزءاً هاماً من سيادتها الداخلية، وتتحول إلى دويلات أو ولايات داخل الاتحاد.

ففي المجال الخارجي لا توجد إلا شخصية دولية واحدة هي دولة الاتحاد المركزي تتولى مسائل الدفاع والشئون الاقتصادية، والتمثيل الدبلوماسي، ويتمتع رعايا الاتحاد بجنسية واحدة.

أما في المجال الداخلي تحتفظ الدويلات أو الولايات بقدر من السيادة الداخلية في المسائل التي يحددها الدستور الاتحادي. وهذه السيادة تكون محصورة في الشئون المحلية. ويكون لكل دويلة أو ولاية سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية خاصة بها. أما المسائل ذات الطابع القومي والتي تعبر عن وحدة الدولة السياسية والاقتصادية فتتولاها السلطة الاتحادية في جميع أقاليم الدولة، بالإضافة إلى ذلك يكون للسلطة الاتحادية قدراً من الرقابة على الأقاليم لتنظيم العلاقات بينها وفض المنازعات لضمان الوحدة الداخلية للدولة.

وهناك ثلاثة طرق يتم بها تنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته في جميع أنحاء الدولة الاتحادية وهي[٦]:

(أ) طريقة الادارة المباشرة:

وهي طريقة يتم بمقتضاها أن توكل الحكومة المركزية للاتحاد إلى خاصة بها في الأقاليم أو الدويلات أو الولايات المختلفة، تكون تابعة للحكومة المركزية مباشرة، وتكون مستقلة عن الحكومات المحلية للأقاليم أو الولايات الأخرى. وتقوم هذه الإدارات اللامركزية بتنفيذ قوانين وقرارات الاتحاد من خلال أجهزة متعددة وموظفين منتشرين في كافة أرجاء وأقاليم الدولة. وتخضع هذه الأجهزة وهؤلاء الموظفين للسلطة المباشرة للحكومة المركزية. وتنطوي هذه الطريقة على أعباء مالية كبيرة بتحملها الحكومة المركزي وكذلك على صعوبات في التنسيق بين سياساتها والسياسات المحلية.

(ب) طريقة الإدارة غير المباشرة

وهي طريقة تتم بمقتضاها أن تعهد الحكومة المركزية للاتحاد إلى الحكومات المحلية للأقاليم أو الولايات بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والبرامج الاتحادية. وتنفذ هذه الحكومات المحلية ما تعهد إليها من قوانين

وقرارات من خلال أجهزتها وموظفيها المحليين، بالإضافة إلى الدعم الفني والمالي الذي تزودها به للقيام بالمهام التنفيذية الموكلة إليها. وتخضع الحكومات المحلية لمراقبة ومتابعة الحكومة المركزية للاتحاد للتأكد من سلامة تنفيذها للقوانين والقرارات والبرامج المركزية. ولا تنطوي هذه الطريقة على أعباء مالية تتحملها الحكومة المركزية، بالإضافة إلى سهولة التنسيق بين وحدات التنفيذ المحلية.

(ج) طريقة الإدارة المختلطة:

وهي طريقة يتم بمقتضاها توزيع مهام التنفيذ بين الأجهزة والموظفين في الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو الولايات، أي أنها تجمع بين طريقة الإدارة المباشرة، وطريقة الإدارة غير المباشرة.

إن استخدام طريقة الادارة المختلفة يثير مشكلات تدور حول توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو الولايات، وهي مشكلات لها أثرها على أبنية وعمليات الأجهزة التنفيذية على المستوى المركزي والمحلي.

وهناك ثلاثة طرق لمعالجة هذه المشكلات وهي[٧]:

١ ـ الطريقة الأولى:

وفي هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر اختصاصات كل من السلطة الاتحادية من ناحية، واختصاصات الولايات من ناحية أخرى. ورغم أن هذه الطريقة تعتبر فعالة من الناحية النظرية، إلا أن مشكلة تنازع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطة الولايات تظل قائمة من الناحية العملية، خاصة عند ظهور اختصاصات جديدة لم يرد بها ذكر في الدستور الاتحادي.

٢ ـ الطريقة الثانية:

وفي هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الأقاليم أو

الولايات فقط وعلى سبيل الحصر، أما ما عدا ذلك فيكون من اختصاص الحكومة الاتحادية. ورغم أن هذه الطريقة تؤدي إلى الإسهام في حل مشكلات تنازع الاختصاصات، إلا أنها تؤدي إلى تضخم مهام الحكومة المركزية نتيجة لتوليها المهام الجديدة التي تخرج عن اختصاصات الحكومات المحلية.

٣ ـ الطريقة الثالثة:

وفي هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر، أما ما عدا ذلك فيكون من اختصاص حكومات الأقاليم أو الولايات. وهي طريقة عكس الطريقة السابقة تؤدي إلى الإسهام في حل مشكلات تنازع الاختصاصات، ولكنها تؤدي إلى تضخم مهام الحكومات المحلية نتيجة لتوليها المهام الجديدة التي تخرج عن اختصاصات الحكومة الاتحادية.

نظام الحكم في الدولة(٨)

يقصد بنظام الحكم العملية التي يتم بها إسناد السلطة السياسية وأسلوب ممارستها. فالكيفية التي يتم بها إسناد السلطة السياسية تختلف باختلاف أنواع الحكومات، كما أن أسلوب ممارستها يختلف باختلاف مستوى المشاركة في السلطة السياسية. ومن الطبيعي أن يكون لهذه العملية الثنائية ـ الكيفية والأسلوب ـ العديد من الآثار على الجوانب التنظيمية والإدارية لأجهزة الإدارة العامة.

وعلى الرغم من الاختلاف القائم بين الكتاب على الأسس التي تصنف بها الحكومات؛ فإن تحليل نظم الحكم يمكن أن يقوم على محورين وهما:

١ ـ كيفية اختيار الرئيس إلا على الدولة.

٢ ـ مستوى المشاركة السياسية في الحكم.

أولاً: اختيار الرئيس الأعلى للدولة.

تنقسم الحكومات من حيث كيفية اختيار رئيس الدولة إلى حكومات

ملكية وحكومات جمهورية. ففي الحكومات الملكية يتولى الرئيس الأعلى للدولة منصبه بالوراثة، ولمدة غير محددة، استناداً إلى كونه ينتسب إلى عائلة معينة تتولى شئون الحكم. ويطلق على الرئيس الأعلى للدولة في الحكومات الملكية تسميات متعددة كالملك، أو الأمير، أو السلطان، أو الأمبراطور أو العاهل.. إلخ. وتهتم الحكومات الملكية بوضع نص دستوري أو وثيقة دستورية تحدد قواعد توارث العرش في نطاق عائلة معينة، وبذلك تبين طريقة تولي رئاسة الدولة عند وفاة الملك أو الأمير أو السلطان.. الخ.

وتتفاوت الحكومات الملكية في مدى اتساع السلطة التي يمارسها رئيس الدولة. فقد يتمتع رئيس الدولة بسلطات واسعة تندمج فيها السلطة التنفيذية مع سلطات تشريعية وقضائية، أو قد تكون قاصرة على بعض السلطات التنفيذية أو تكون اسمية بحيث يملك السلطة دون أن يمارسها.

أما من حيث مسئولية الرئيس الأعلى للدولة فإنه لا يكون مسئولاً جنائياً ولا سياسياً، سواء عن الجرائم المتعلقة بوظيفته، أو الجرائم التي يرتكبها خارج وظيفته، أو عند ممارسته لشئون الحكم.

أما في الحكومات الجمهورية، فإن الرئيس الأعلى للدولة يتولى مهام منصبه عن طريق الانتخاب، اما بطريقة مباشرة من الشعب، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق البرلمان، أو بطريقة مختلطة بين المباشرة وغير المباشرة، أي عن طريق الشعب والبرلماني.

وينتخب الرئيس الأعلى للدولة لمدة محددة تكون معقولة وكافية لمباشرة مهام المنصب لتحقيق السياسة العامة التي انتخب من أجلها. وبعض الحكومات الجمهورية تضع قيوداً على إعادة انتخاب الرئيس، والبعض الآخر لا يقيد إعادة الرئيس الأعلى للدولة.

ويحدد الدستور في الحكومات الجمهورية اختصاصات وسلطات الرئيس الأعلى للدولة، وهي تقتصر عادة على العمل التنفيذي خاصة في الدول

الديمقراطية، وحتى السلطة التنفيذية قد تكون مقيدة واسمية فقط خاصة في الدول الديمقراطية التي تأخذ بالشكل النيابي.

أما من حيث المسؤولية فهو مسؤولاً جنائياً بصفة دائمة. أما مسؤوليته السياسية فأمر غير متفق عليه. فبعض الحكومات الجمهورية تعتبره مسئولا سياسياً عن بعض الجرائم كخرق الدستور، أو الخيانة العظمى، وتضع لذلك الضوابط والإجراءات التي تتبع عند محاكمته، وبعض الحكومات الأخرى لا تعتبره مسئولاً سياسياً وإنما تقع المسئولية السياسية على هيئة الوزارة أمام المجلس النيابي.

ثانياً: مستوى المشاركة السياسية

إن أسلوب ممارسة الشعب للسلطة أو مستوى مشاركته السياسية له صور ثلاث. فقد يمارس الشعب السلطة السياسية بنفسه ومباشرة وتسمى هذه الصورة بالديمقراطية المباشرة، وقد يمارس الشعب السلطة السياسية عن طريق ممثليه في البرلمان ينتخبهم لهذا الغرض، وتسمى هذه الصورة بالديمقراطية غير المباشرة. وبين هاتين الصورتين هناك صورة مختلطة، وفيها ينتخب الشعب ممثليه في البرلمان ولكن البرلمان لا يستقل بممارسة جميع مظاهر السلطة والسيادة بل يحتفظ الشعب الأصيل ببعض مظاهر السلطة ليمارسها بنفسه ومباشرة، وتسمى هذه الصورة بالديمقراطية شبه المباشرة. إن الصورة الأولى للديمقراطية (المباشرة) لا تمثل إلا نموذجاً نظرياً أو تاريخياً، وإن الصورة غير المباشرة وشبه المباشرة تمثل الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، لأنهما تقومان على وجود مجالس نيابية منتخبة من قبل أفراد الشعب، وتمارس سلطات التشريع ومراقبة الجهاز التنفيذي للدولة.

وتقوم الأنظمة الديمقراطية النيابية على أركان أساسية هي:

١ ـ وجود برلمان منتخب من الشعب.

٢ ـ تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

٣ ـ وجود تنظيمات حزبية.

ونتناول كل ركن من هذه الأركان فيما يلي:

الركن الأول: وجود برلمان منتخب:

إن الركن الأول للديمقراطية هو وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطات التشريع ومراقبة الأجهزة التنفيذية. ويتم تشكيل هذا البرلمان عن طريق الانتخاب ضماناً لتمثيل الشعب. ولا يكفي أن يكون البرلمان منتخباً من الشعب بل يجب أن يمارس هذا البرلمان سلطات فعلية بالتعبير عن المصالح العليا للشعب، وممارسة حق اقتراح القوانين وإصدار تشريعات ملزمة للجهاز التنفيذي ولكافة الأفراد، وكذلك حق تقرير المسائل المالية مثل مناقشة الموازنة العامة وإقرارها، وحق فرض الضرائب، والموافقة على القروض، وغيرها. ويتم تحديد فترة انتخاب البرلمان لمدة زمنية محددة حتى يمكن للناخبين حق رقابة نوابه واختبار صدق تمثيلهم الحقيقي لإدارته، فيعيد انتخاب من يراه جديراً بالاستمرار في تمثيله أو يختار آخرين يراهم أكثر تعبيراً عن طموحاته وآماله.

وينبغي تمثيل البرلمان للشعب كله بعد أن يتم انتخابه حتى يمكن ضمان استقلال النائب من ناحية، وضمان تحقيق المصلحة العامة للمجتمع من ناحية أخرى، لأن سعي كل نائب إلى تمثيل دائرته الانتخابية وحدها دون السعي لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع يؤدي إلى الانقسام الداخلي ويؤدي إلى الضياع والإهدار.

ويجب استقلال البرلمان عن الناخبين طوال مدة نيابته حتى يمكن للنواب العمل بحرية دون تدخل من الناخبين. فطالما أن البرلمان قائم لم تنته مدته أو لم يتم حله، فليس للناخبين حق التدخل في عمل البرلمان.

وقد يتخذ البرلمان شكل المجلس الواحد أو يتخذ شكل مجلسين. وعندما يتخذ البرلمان شكل المجلس الواحد يتم تشكيل النيابي كله

بالانتخاب. أما عندما يتخذ البرلمان شكل المجلسين، فلا بد وأن يكون أحدهما على الأقل بالانتخاب.

ومن المشكلات التي تثيرها عملية الانتخاب ما يأتي.

١ ـ تحديد حق الانتخاب والمسائل المتصلة بكيفية تنظيمه. وتثير هذه المشكلات عدة تساؤلات مثل:

أ ـ هل الانتخاب حق شخصي أو وظيفة؟
ب ـ هل يكون نظام الانتخاب بالتعيين أو بالانتخاب العام؟
ج ـ ما هي الشروط الواجب توافرها في الناخب؟
د ـ كيف يتم إعداد جداول الانتخاب والتصويت؟
هـ ـ ما هي ضمانات صحة وسلامة الانتخاب؟

٢ ـ اختيار طريقة الانتخاب والمسائل المتصلة بإجرائها. وتثير هذه المشكلات عدة تساؤلات مثل:

أ ـ هل الانتخابات مباشرة أو غير مباشرة؟
ب ـ هل يستخدم الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة؟
ج ـ هل يستخدم نظام الأغلبية أو التمثيل النسبي؟
د ـ كيف يتم تمثيل المصالح والمهن؟

الركن الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات

إن الركن الثاني للديمقراطية المعاصرة هو تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات منذ أن أبرزه الفيلسوف الفرنسي «منتسكيو» في كتابه روح القوانين أحد الأركان الأساسية للنظام الديمقراطي كله. ويعني هذا المبدأ التمييز بين وظيفة سن القوانين، ووظيفة تنفيذها. ويتولى الوظيفة الأولى البرلمان، بينما يتولى الثانية الجهاز التنفيذي. ولا يعني الفصل بين السلطات عدم التعاون أو الاستقلال الكامل، ولكنه يعني أن يكون الفصل بالقدر الذي يحدد ويمنع

الاستبداد بالسلطة، وفي نفس الوقت يكون هذا الفصل مرناً بالقدر الذي يحقق التنسيق والتعاون بين السلطات.

الركن الثالث: وجود تنظيمات حزبية

إن الركن الثالث للديمقراطية المعاصرة هو وجود تنظيمات حزبية. فالأحزاب هي الكيانات التنظيمية التي تعكس اتجاهات ومطالب وتطلعات الجماهير، كما أنها التنظيم الذي يجمع جماهير السياسيين، وهي أيضاً حلقة الوصل بين الجماهير وأجهزة السلطة في الدولة. لذلك فهي الركن الثالث لدرجة المشاركة السياسية. ويقول «عاشور»: «إن التنظيمات الحزبية في إطار النظام الديمقراطي، تلعب دورا هاماً في التأثير على أجهزة الإدارة العامة وتوجهها، وأيضاً في الرقابة على تصرفاتها وأدائها. فالأحزاب هي القنوات التنظيمية التي يتعرف من خلالها النواب في البرلمان على اتجاهات الرأي العام، وكثيراً ما تتبلور تشريعات أو سياسات تطبق على منظمات الجهاز الحكومي بناء على استخلاص الحزب لهذه الاتجاهات. وعندما تكون الأحزاب على صلة قوية بقواعدها، وتتعرف من خلال هذا على مشكلات العمل الحكومي وأداء الأجهزة التنفيذية، فإنها تكون أداة إعلام نواب البرلمان الذين يراقبون الحكومة، بما تمارسه أجهزة الحكومة، وبما يحدث في أروقتها. ولا شك أن توافر مثل هذه المعلومات يجعل البرلمان أكثر فعالية في ممارسته للوظيفة الرقابية على الجهاز التنفيذي، ويجعل الأحزاب بمثابة أداة ضبط ومتابعة، تقوم بدور هام في العملية الرقابية على أداء الحكومة وتصرفات أجهزتها[٩].

تطبيقات الأركان الثلاثة في النظم الديمقراطية المعاصرة:

تتفاوت النظم الديمقراطية المعاصرة في الطريقة التي تنظر بها إلى الأركان الثلاثة للديمقراطية وهي وجود نظام نيابي، وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وقيام التنظيمات الحزبية، ويترتب على هذا التفاوت العديد من الآثار على وظائف وأداء السلطة التنفيذية.

النظام الرئاسي:

١ ـ يختص البرلمان في النظام الرئاسي بالوظيفة التشريعية بالكامل، فهو الذي يصدر القوانين والتشريعات. ورغم أن رئيس الدولة لا يملك رسمياً في هذا النظام حق اقتراح القوانين، إلا أنه يستطيع أن يوعز وينبه إلى التصويت على اقتراحات معينة. ورغم ذلك يمكن للبرلمان رد هذه الاقتراحات، دون أن يستطيع الرئيس إكراهه على قبولها.

٢ ـ يعتبر النظام الرئاسي أحد الأنظمة الديمقراطية النيابية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وبصفة خاصة بين السلطات التنفيذية والتشريعية. ويترتب على ذلك ما يأتي:

أ ـ يعتبر رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية، حيث لا يوجد فى هذا النظام رئيس وزراء، ولا مجلس وزراء، ولا مسئولية وزارية سياسية، فالوزراء هم معاونين للرئيس ومسئولياتهم أمامه.

ب ـ يخضع الوزراء في هذا النظام للرئيس بالكامل، فهو الذي يملك حق تعيينهم وعزلهم.

ج ـ يملك الرئيس حق تصريف الشئون الخارجية والداخلية والعسكرية من خلال أجهزة الحكومة التي يرأسها.

د ـ لا يجوز في النظام الرئاسي ـ كما هو مطبق في الولايات المتحدة ـ أن يجمع الوزراء بين الوزارة وعضوية البرلمان.

٣ ـ يقوم في النظام الرئاسي في الديمقراطيات المعاصرة تنظيمات حزبية تتفاوت في عددها وتأثيرها. وتقوم التنظيمات الحزبية الكبيرة بترشيح الرئيس، الذي يوالي دائماً التشاور مع كبار رجالها في الشئون الخارجية والداخلية وهذه التنظيمات الحزبية تعمل كحلقة اتصال بين الرئيس والسلطة التشريعية من خلال ممثليها في البرلمان.

ورغم أن النظام الرئاسي يقوم على الفصل المطلق بين السلطات، إلا أن

هناك الكثير من صور التعاون التي قد تقوم بينها خاصة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ويمكن القول أن هذا النظام معتمد على أمرين رئيسيين هما: فردية السلطة التنفيذية، والتوازن والاستقلال بين السلطات.

النظام البرلماني:

يعتمد هذا النظام على ركنين أساسيين هما: ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ورقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية[١٠].

أ ـ ثنائية السلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من عضوين متميزين هما: (١) رئيس دولة غير مسئول سياسياً عن شئون الحكم، وليس له بالتالي سلطة فعلية، بل هي سلطة اسمية. (٢) وزارة مسئولة سياسياً وتباشر السلطة الفعلية.

١ ـ رئيس الدولة غير مسئول سياسياً:

تتحدد سلطة رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني في نطاق ضيق. فالسلطة التنفيذية يمارسها رئيس الوزراء. ويترتب على ذلك أن يصبح رئيس الدولة غير مسئول من الناحية السياسية عن أعماله أمام البرلمان. ومعنى ذلك أن سلطة رئيس الدولة هي سلطة اسمية أو شرفية. فحيث لا توجد المسئولية لا توجد سلطة. وعلى الرغم من ذلك فلرئيس الدولة في النظام البرلماني حق تعيين الوزارة، وحق حل البرلمان حلاً رئاسياً. ويلاحظ أن هذه الحقوق مقيدة في الواقع، فرئيس الدولة يمارس هذه الحقوق استجابة لاتجاهات الرأي العام.

٢ ـ وزارة مسئولة سياسياً:

إن الوزارة في النظام البرلماني هو العضو الفعال في السلطة التنفيذية، فهي التي تزاول الاختصاصات، وتمارس السلطة التنفيذية. ويترتب على ذلك

أن تصبح الوزارة مسئولة من الناحية السياسية عن أعمالها أمام البرلمان. وتكون مسئولية الوزارة مسئولية تضامنية، وقد يترتب عليها إقالة أحد الوزراء أو حتى الوزارة كلها.

ب ـ مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

يوجد العديد من مظاهر التعاون التي تقوم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وأهم هذه المظاهر ما يأتي:

١ ـ وجوب اختيار الوزراء من حزب أو تجمعات الأغلبية في البرلمان:

إن الخاصية الأولى للوزارة في النظام البرلماني هي ضرورة أن يكون رئيس الوزراء والوزراء من الحزب أو المجتمع السياسي صاحب الأغلبية البرلمانية. والحكمة في ذلك هي إمكانية تنفيذ البرنامج السياسي الذي فاز الحزب أو التجمع السياسي على أساسه، وضرورة تشكيل الوزارة على نحو يحوز ثقة الأغلبية البرلمانية.

٢ ـ جواز الجمع بين الوزارة والبرلمان:

إن الخاصية الثانية للوزارة في النظام البرلماني هي جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان. والحكمة في ذلك إمكانية قيام ارتباط وتعاون بين الحكومة والبرلمان. كما أن هذه العضوية المزدوجة تعد دعامة من دعامات قيام الوزارة على ثقة البرلمان.

٣ ـ تكوين مجلس وزراء موحد:

إن الخاصية الثالثة للوزارة في النظام البرلماني هي تكوين هيئة وزارية موحدة يرأسها رئيس مجلس الوزراء. وتكون مسئولية الوزارة أمام البرلمان مسئولية تضامنية. ويتولى كل وزير من أعضاء الوزارة مجالاً من مجالات العمل التنفيذي المتخصص، ويتولى رئيس الوزراء التنسيق بين أعمالهم بالإضافة إلى إدارة شؤون الدولة.

٤ ـ المسئولية التضامنية والسياسية أمام البرلمان:

إن الخاصية الرابعة للوزارة في النظام البرلماني هي المسئولية التضامنية والسياسية أمام البرلمان. فالوزارة بحكم هيمنتها على السلطة التنفيذية تكون هي المسئولة أمام البرلمان عن تصرفاتها وإدارتها لشئون الدولة. ويحق للبرلمان أن يراقب ويساءل الدولة عن أعمالها، ويحق له أن يسحب الثقة منها أو من أحد أعضائها، باعتبار أن أعضاء الوزارة متضامنين في مسئولياتهم عن السياسة العامة. وعندما يتم حجب الثقة من وزير معين، فعلى الوزراء جميعاً أن يستقيلوا.

٥ ـ تجانس وتوافق أعضاء الوزارة:

إن الخاصية الخامسة للوزارة في النظام البرلماني هي تجانس وتوافق أعضاء الوزارة. لأن الوزارة هي هيئة موحدة، ومسئولية أعضائها مسئولية تضامنية لا تتجزأ لذلك فإن التجانس والتوافق السياسي يعتبر عاملاً رئيسياً لنجاح الوزارة في مهمتها. ويتحقق التجانس والتوافق باختيار الوزراء من أعضاء الحزب، وذلك لضمان التعاون في تحقيق البرنامج الذي جاءت الوزارة لتنفيذه. وهذه العملية قد تلقى صعوبات في بعض الأوقات خاصة عندما يتم اختيار أعضاء الوزارة على أساس تخصصاتهم الفنية، وهنا تظهر صعوبات المفاضلة بين أهل الخبرة وأهل الثقة.

٦ ـ حل الوزارة في حل البرلمان:

إن الخاصية السادسة للوزارة في النظام البرلماني هي حق الوزارة في حل البرلمان. وهو حق يقابله حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة. ويستخدم هذا الحق عندما يصعب تحقيق التعاون بينهما، وعندما تعتقد الوزارة أن البرلمان لا يمثل الاتجاهات الحقيقية للرأي العام، وتلجأ في ذلك إلى الاحتكام إلى الناخبين بإجراء انتخابات جديدة. ومن النادر استخدام هذا الحق لأنه يقوض الثقة البرلمانية التي تعتمد عليها الوزارة.

ج ـ مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

رغم أن اختصاصات السلطة التشريعية هي سن القوانين، وإصدارها، ومناقشة والموافقة على الموازنة العامة للدولة، إلا أن لها اختصاص ثالث يتمثل في الرقابة على السلطة التنفيذية. وتستخدم السلطة التشريعية أو البرلمان وسائل مختلفة للرقابة يمكن عرضها على النحو التالي:

١ ـ السؤال:

ويقصد به حق أعضاء البرلمان في أن يوجه أسئلة إلى الوزراء أو رئيس الوزراء، لاستيضاح موقف الوزراء من موضوع معين. ولكن السؤال لا يعني الاتهام أو النقد أو المساءلة، ولكن غايته الاستفسار والاستعلام عن موضوع معين يحصل عليه من جهة الاختصاص. وعند طرح السؤال تكون المناقشة بين مقدم السؤال والوزير المختص، دون أن يتدخل أحد من أعضاء البرلمان الآخرين.

٢ ـ الاستجواب:

ويقصد به محاسبة الوزير أو الوزارة بأجمعها بسبب أخطاء أو قرارات هامة وخطيرة. والاستجواب أخطر من السؤال. فالاستجواب يحمل معنى الاتهام والنقد للوزارة أو لأحد الوزراء. ولكل عضو من أعضاء البرلماني حق توجيه الاستجواب للوزارة ولأعضائها. وعلى خلاف حق السؤال، يؤدي الاستجواب إلى فتح باب المناقشة ولكل عضو من أعضاء البرلمان التدخل في المناقشة.

٣ ـ التحقيق:

ويقصد به إجراء تحقيق للتعرف على أوجه التقصير أو الانحراف عن أداء العمل التنفيذي. ويقوم البرلمان عادة بتشكيل لجنة تحقيق متخصصة من بين أعضائه للقيام بهذا التحقيق. ولهذه اللجنة السلطة في استدعاء الموظفين وفحص السجلات للوصول إلى الحقيقة. وتقوم لجنة التحقيق بعرض نتائج ما توصلت إليه على البرلمان بكامل هيئته لاتخاذ ما يراه بشأن التحقيق.

٤ ـ سحب الثقة:

ويقصد بها إظهار عدم رضاء البرلمان عن أداء الوزارة، وعند سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء، فيجب على الوزارة أو الوزير تقديم الاستقالة.

هوامش الفصل الأول

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ١٠٣.
(٢) د. أحمد أمين عبدالهادي، الإدارة العامة المقارنة، أساليب البحث وتطبيقاتها، بغداد، مطبعة المعارف، ١٩٧٠.
(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

الفصل الثاني
البيئة الاقتصادية

١ ـ مقدمة .
٢ ـ البناء الاقتصادي
٣ ـ نوع النظام الاقتصادي

البيئة الاقتصادية

يقصد بالبيئة الاقتصادية لمنظمة ما كل الظواهر أو القوى أو النظم الخارجية والتي تتفاعل مع بعضها البعض، وتربطها بها صلات تأثير وتأثر ذات طابع اقتصادي. وتنطوي هذه البيئة على العديد من أنواع هذه الظواهر أو القوى أو النظم، إلا أنها جميعاً لها دورها في تفسير وتحليل ودراسة النشاط الذي يكون الهدف منه حشد وتنظيم الموارد الاقتصادية لإنتاج السلع أو الخدمات[١].

ويتناول «عاشور» في عرضه لدور البيئة الاقتصادية في التأثير على أجهزة الحكومة بعدين رئيسيين هما: ١ ـ البناء الاقتصادي للمجتمع، ٢ ـ نوع النظام الاقتصادي. باعتبارهما من المحددات الرئيسية للأدوار التي تقوم بها هذه الأجهزة والأبنية التنظيمية التي تتخذها[٢].

البناء الاقتصادي للمجتمع

إن تحليل خصائص البناء الاقتصادي يقوم على عدد من المعايير المتفاوتة، التي تعكس التفاوت في دور وبناء الأجهزة الحكومية. وهذه المعايير هي:

١ ـ تركيب الهيكل الاقتصادي.

٢ ـ مستوى التقدم والنمو.

٣ ـ توزيع الثروة والدخل.

ونتناول كل معيار من هذه المعايير على النحو التالي:

١ ـ الهيكل الاقتصادي:

يختلف الهيكل الاقتصادي من مجتمع إلى آخر، وتتحدد تركيبة هذا الهيكل بتركيبة القطاعات الاقتصادية فيه، ودرجة تشتته الجغرافي، ودرجة تعقده، ونظم التبادل التي يعمل بمقتضاها.

ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

أ ـ يقصد بتركيبة القطاعات الاقتصادية درجة الأهمية التي تعطى لكل قطاع، وكذلك درجة تنوع الأنشطة الاقتصادية فيه، وكلاهما من العوامل المؤثرة على البناء التنظيمي والدور الذي تقوم به الأجهزة الحكومية. فمن حيث درجة الأهمية، يمكن القول بصفة عامة، كلما تزايدت درجة الأهمية التي يحتلها قطاع معين، كلما تزايدت أهمية هذا القطاع في البناء التنظيمي والعكس بالعكس. وتحدد درجة الأهمية التي تعطى لكل قطاع: المخصصات المالية له، وعدد العاملين فيه، ومكانة المشرفين عليه، والعناية التي يلقاها، والأجهزة التي يتكون منها. ومن حيث درجة تنوع الأنشطة الاقتصادية، يمكن القول بصفة عامة، كلما تنوعت وتعددت قطاعات النشاط الاقتصادي كلما تعددت مجالات عمل الحكومة، ونوعيات أجهزة الإشراف عليها.

ب ـ يقصد بدرجة تشتت الهيكل الاقتصادي ذلك المدى الذي تتوزع فيه الأنشطة والموارد الاقتصادية على أقاليم المجتمع. فهذه الأنشطة

والموارد إما أن تكون مركزة أو موزعة، وكلاهما من العوامل المؤثرة على دور الحكومة. فحيث تتركز الأنشطة والموارد في إقليم معين، يكون دور الحكومة هو تقريب الفجوة بين الإقليم، وتوفير مقومات التنمية للفقير منها، وذلك على نحو يحقق التوازن بينها. أما عندما تتوزع الأنشطة والموارد للاستفادة من التخصص، يكون على الحكومة تحقيق التكامل الاقتصادي، بتيسير تدفق الموارد من إقليم إلى آخر.

ج ـ يقصد بتعقد الهيكل الاقتصادي درجة اعتماد عناصره على بعضها البعض. فهذه الدرجة إما أن تكون بسيطة أو مركبة، وكلاهما يتطلب من الحكومة أدواراً مختلفة. ففي الحالة الأولى يتزايد، دور الحكومة في الإشراف على التبادل، وتنظيم الأسواق، وتحقيق التكامل. وفي الحالة الثانية، ينخفض دور الحكومة بسبب انخفاض اعتماد عناصر الهيكل الاقتصادي على بعضها البعض.

د ـ يقصد بنظام التبادل تلك الأدوات التي تستخدمها عناصر الهيكل الاقتصادي في التعامل مع بعضها البعض، والتي قد تعتمد على المقايضة أو النقود، وكلاهما يرتب أدوار مختلفة على أجهزة الحكومة. فعندما يسود نظام المقايضة في التعامل ينخفض دور أجهزة الحكومة في تنظيم الأسواق. وعندما يسود نظام التعامل النقدي يتزايد دور أجهزة الحكومة لتنظيم السوق النقدي وخاصة إصدار النقد، والسوق المصرفية، وأسعار الفائدة والائتمان.

٢ ـ مستوى التقدم والنمو:

تصنف المجتمعات وفقاً لمستويات التقدم والنمو إلى مجتمعات متقدمة نامية ومعقدة في بناءها الاقتصادي، ومجتمعات أقل تقدماً ومتواضعة البناء الاقتصادي، ومجتمعات متخلفة وفقيرة وبسيطة في بناءها الاقتصادي.

ويتطلب كل منهم أدواراً مختلفة في الأجهزة الحكومية لتنسيق ورقابة البناء الاقتصادي للمجتمع.

ونوضح ذلك فيما يلي:

أ - في المجتمعات المتقدمة والنامية والمعقدة تضطلع الحكومة بأدوار رقابية وتنظمية كبيرة نسبياً للمحافظة على التوازن. ويساعدها على ذلك ارتفاع الدخل الفردي، والقدرة على تحمل الأعباء الضريبية، وتنوع الموارد المالية، وكفاءة وفعالية الجهاز الحكومي.

ب - وفي المجتمعات الأقل تقدماً والآخذة في النمو والمتواضعة البناء، تضطلع الحكومة بأدوار تقود فيها عملية التنمية، وذلك بإنشاء أجهزة للتخطيط، والاستثمار، والمشروعات العامة، والتنمية الإقليمية، وغيرها. كما تقوم بإنشاء أجهزة لمراقبة ومتابعة النشاط الاقتصادي.

ج - وفي المجتمعات المتخلفة والفقيرة والبسيطة البناء تضطلع الأجهزة الحكومية بأدوار لها طابع مزدوج لملء الفجوة بين الآمال والإمكانيات. لذلك توجه جهودها نحو معالجة المشكلات التنظيمية والإدارية للأجهزة الحكومية، خاصة المشكلات الأخلاقية للعاملين وأسباب انخفاض كفاءة أدائهم.

٣ - توزيع الثروة والدخل:

تتفاوت المجتمعات في توزيع الثروة والدخل، وينتج عن هذا التفاوت وجود طبقتين: طبقة غنية وطبقة فقيرة. إن وجود هذا التفاوت الطبقي ذو الطابع الاقتصادي يضع الأجهزة الحكومية أمام موقفين، الأول وجود تفاوت طبقي، والثاني وجود تقارب طبقي. وكل موقف ينطوي على صعوبات مختلفة، ويتطلب أدوار مختلفة لكل طبقة.

ونتناول ذلك بالتفسير على النحو التالي:

أ ـ في حالة التقارب الطبقي تكون مشكلات الحكومة محدودة، ويصبح دور الأجهزة الحكومية قاصراً على ضبط التوازن لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي من خلال توزيع وتحمل الأعباء، وتماثل الاستفادة من الخدمات الحكومية.

ب ـ في حالة التفاوت الطبقي تظهر مشكلات تحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي الذي ينشأ عن الصدام الطبقي، والاضطرابات، ونقص الخدمات، والتميز. وتختلف المشكلات التي تواجه الجهاز الحكومي عند التعامل مع كل من الطبقات الغنية، والطبقات الفقيرة.

عند التعامل مع الطبقة الغنية:

رغم أن هذه الطبقة تعد مورداً لتمويل النفقات العامة إلا أنها تظهر عدداً من المشكلات أهمها:

- تحديد مستوى الضرائب الملائم للثروة والدخل.
- تزايد النفوذ والسيطرة.
- الاستئثار بالخدمات العامة.

عند التعامل مع الطبقة الفقيرة:

رغم أن هذه الطبقة تعد منفذاً لاستهلاك النفقات العامة إلا أنها تظهر عدداً من المشكلات أهمها:

- الحاجة إلى خدمات وبرامج مرفقية كثيرة.
- تشكيل قوة ضغط سياسي.
- تعتبر مصدراً من مصادر التصادم الطبقي.

نوعية النظام الاقتصادي

يمكن تصنيف النظم الاقتصادية باستخدام عدد من المعايير، وذلك وفقاً لعدد من المستويات. فعلى المستوى الأول، عند استخدام نوع الملكية كمعيار لتصنيف النظم الاقتصادية يمكن أن نميز بين النظم الاقتصادية ذات الملكية الخاصة، والنظم الاقتصادية ذات الملكية المختلطة، والنظم الاقتصادية ذات الملكية العامة. وعلى المستوى الثاني، عند استخدام القوى الاجتماعية المستفيدة كمعيار لتصنيف النظم الاقتصادية ذات الملكية الخاصة، والنظم الاقتصادية ذات الملكية المختلطة، يمكن أن نميز بين النظم الاقتصادية الرأسمالية التنافسية، ونظم رأسمالية الدولة المختلطة. وعلى المستوى الثالث، عند استخدام القوى الاجتماعية المستفيدة السابق لتصنيف النظم الرأسمالية المختلطة، يمكن أن نميز بين نظم رأسمالية الدولة المختلط، والنظم الاشتراكية الانتقالية. وعلى المستوى الرابع، عند استخدام معياري درجة التركيز الاقتصادي، لتصنيف النظم الاشتراكية الانتقالية، يمكن أن نميز بين نظم رأسمالية تنافسية، ونظم رأسمالية احتكارية. وعلى المستوى الخامس، عند استخدام معيار القرارات لتصنيف النظم الاقتصادية الاشتراكية، يمكن أن نميز بين نظم اشتراكية مركزية، ونظم اشتراكية لامركزية.

وهكذا يمكن التمييز بين ستة أنواع من الأنظمة هي:

١ ـ نظم رأسمالية تنافسية.

٢ ـ نظم رأسمالية احتكارية.

٣ ـ نظم رأسمالية الدولة المختلطة.

٤ ـ نظم اشتراكية انتقالية.

٥ ـ نظم اشتراكية مركزية.

٦ ـ نظم اشتراكية لامركزية.

فما هي أهم الخصائص التي تتصف بها؟ وما الآثار التي تسببها على دور وأبنية الجهاز الحكومي؟

١ ـ النظم الرأسمالية التنافسية:

تتصف تلك النظم بتعدد المشروعات الاقتصادية في القطاعات المملوكة ملكية خاصة، وذلك على نحو لا يستطيع أي منها التمتع بمركز اقتصادي، وإنما تعمل كل منها وفقاً لمبدأ الحرية الاقتصادية، حيث تلعب قوى السوق دوراً رئيسياً في توجيه النشاط الاقتصادي.

وينخفض دور الجهاز الحكومي في هذه النظم ويقتصر على الأمن، والدفاع، والقضاء، والعلاقات الخارجية بالإضافة إلى بعض الخدمات كالتعليم، والصحة. أما بشأن علاقات الجهاز الحكومي بالأنشطة الاقتصادية، فهي تقتصر على حماية الحرية التجارية والاقتصادية. ويترتب على ذلك أن يكون البناء التنظيمي للجهاز الحكومي بسيطاً ومحدوداً في الحجم.

٢ ـ النظم الرأسمالية الاحتكارية:

تتصف تلك النظم بسيطرة عدد قليل من المشروعات الخاصة الكبيرة على النشاط الاقتصادي وتتمتع بدرجة تركيز كبيرة للقرارات الاقتصادية.

ويقوم الجهاز الحكومي في هذه النظم بدور حماية وتنظيم وضبط مسار الاقتصادي للتغلب على الأزمات التي تحدث نتيجة غياب قوى السوق والمنافسة، وذلك عن طريق التنسيق بين المصالح، وسن التشريعات الجمركية لحماية الإنتاج من المنافسة، ووضع السياسات المالية والنقدية.

ويترتب على ذلك تعقد بناء الهياكل التنظيمية والإدارية للأجهزة الحكومية، وتعقد موازناتها العامة وعملياتها المالية والنقدية.

٣ ـ نظم رأسمالية الدولة المختلط:

تتصف هذه النظم بدخول الدولة في ميدان النشاط الاقتصادي بجانب القطاعات الرأسمالية الخاصة. ويكون تدخل الدولة إما بتملك مشروعات تستخدمها للتأثير على النشاط الاقتصادي، وإما بتملك مشروعات لإعادة بيعها.

ويترتب على تدخل الدولة اتساع وتعقد دور الأجهزة الحكومية بسبب قيامها بمهمتين: الأولى تقليدية وهي موازنة وحماية الاقتصاد من الأزمات، والثانية اقتصادية وهي إدارة المشروعات التي تملكها. وهذه الأدوار ذات الطابع المزدوج تتطلب من الجهاز الحكومي تبني نوعين مختلفين من أنواع التنظيم والإدارة، أحدهما للخدمات التقليدية، والثاني للمشروعات الاقتصادية. ويقع على عاتق الجهاز الحكومي مهمة تحقيق التوازن بينهما.

٤ ـ النظم الاشتراكية الانتقالية:

تتصف هذه النظم بتملك الدولة لمشروعات اقتصادية تعمل في مجالات مختلفة، تكون في مجموعها قطاعاً عاماً قائداً يعمل وفقاً لخطة قومية. وينظر إلى هذا القطاع باعتباره أداة للتنمية ولعملية الانتقال إلى الاشتراكية. وفي ظل هذه النظم يتواجد أيضاً القطاع الخاص، ويعمل في المجالات التي تحتاج إلى المبادرة والمرونة، ووفقاً للخطة القومية الشاملة، والتي تتحدد فيها أهداف الإنتاج، والاستثمار، والاستهلاك، والإدخار وغيرها لكل من القطاع العام والخاص.

ويترتب على قيام الدولة بتملك القطاع العام وإدارتها للمرافق التقليدية

مهمة وضع خطة قومية شاملة توجه بها القطاعات المختلفة، بما في ذلك أجهزة الإدارة العامة، على نحو يحقق الأهداف التنموية والاجتماعية. وتحدد هذه الخطة لأجهزة الإدارة العامة الأدوار والمسؤوليات والصلاحيات التي تمكنها من تنفيذ عملية التحول الاشتراكي.

ويقع على عاتق الأجهزة الحكومية مهمة التغلب على الصعوبات التي تنشأ من سوء تفسير وترجمة الخطة، وإزالة التناقضات بين الممارسات الفعلية وما ترفعه من شعارات، وسوء استغلال الإمكانيات والنفوذ، والمركزية الشديدة، وانحرافات العاملين، والالتزام بقيم موروثة.

٥ ـ النظم الاشتراكية المركزية:

تتصف هذه النظم بتملك الدولة لمعظم المشروعات الاقتصادية والإنتاجية والتي تكون في مجموعها القطاع العام، الذي يعمل وفقاً لخطة شاملة وتفصيلية لتوجيه الاقتصاد القومي. وفي ظل هذه النظم لا تقوم الملكية الخاصة إلا في أضيق الحدود.

ويترتب على تملك الدولة لمعظم المشروعات الاقتصادية والإنتاجية وجود أسلوب إداري مركزي وتفصيلي لاتخاذ القرارات، وهيكل إداري يحدد دور كل قطاع في تنفيذ الخطة. كما يتم محاسبة المشروعات وفقاً لمدى التزامها بمعايير كيفية مثل حجم الإنتاج وحجم الطاقة الإنتاجية المستخدمة فيه وحجم العمالة، وحجم المبيعات والمخزون وغيرها من المعايير الفنية وهكذا تحل آليات التخطيط والرقابة والسيطرة المركزية محل آليات السوق في توجيه الاقتصاد القومي لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

ونتيجة لهذا النمط المركزي تتحمل أجهزة الحكومة ومنظمات الإدارة العامة مسؤوليات إدارة الاقتصاد القومي، وذلك بوضع الخطط المركزية التفصيلية، ومتابعة تنفيذها، وتعديلها كلما تطلبت الظروف ذلك.

وتتعرض منظمات الإدارة العامة في هذه النظم لعدد من المشكلات أهمها:

١ ـ بطء عملية اتخاذ القرارات اللازمة لمعالجة أخطاء التنفيذ وانخفاض فعاليتها.

٢ ـ ظهور اختناقات في بعض قطاعات الاقتصاد القومي نتيجة لعدم دقة التنبؤات التي تقوم عليها الخطط.

٣ ـ تكوين مراكز قوى يصعب السيطرة عليها بسبب تركيز سلطة اتخاذ القرارات في مستويات عليا وظهور طبقة بيروقراطية طفيلية من العاملين.

٤ ـ صعوبة الرقابة على أداء الوحدات الاقتصادية بسبب اعتماد أدائها على معايير عينية، وغياب الرقابة الديمقراطية الفعالة.

٦ ـ الأنظمة الاشتراكية اللامركزية:

تتصف هذه النظم بتملك الدولة لمعظم المشروعات الاقتصادية وتديرها وفقاً لخطة اقتصادية شاملة، ولكنها غير تفصيلية، وعلى نحو يسمح بحرية اتخاذ القرارات والاستجابة لقوى السوق مع الالتزام بالأهداف التي تحددها الخطة. وتتخذ القرارات في هذه النظم بطريقة لامركزية مما يعطي المشروعات الاقتصادية حرية وحركية وحيوية في العمل.

ويترتب على اتباع أسلوب اللامركزية في المشروعات الاقتصادية وجود نمطين من أنماط الإدارة. أحدهما مركزي وتدار به أجهزة الحكومة التقليدية كالوزارات والمرافق، والثاني لا مركزي وتدار به المشروعات الاقتصادية. إن وجود نمطين من أنماط الإدارة يولد حالة من حالات الصراع، خاصة عندما يكون للأجهزة المركزية واجبات إشرافية ورقابية على الوحدات اللامركزية.

هوامش الفصل الثاني

(1) Hans Gerth, and C. Wright Mills, Character and Social Structure, The Psychology of Social Institutions, London, Routledge and Kegan Paul Ltd., 1969.

د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

الفصل الثالث
البيئة الاجتماعية

١ ـ مقدمة.
٢ ـ الشخصية القومية.
٣ ـ البناء الاجتماعي.

البيئة الاجتماعية

إن دراسة أثر البيئة الاجتماعية في تشكيل سلوك الإدارة العامة والعاملين فيها يتطلب دراسة ثلاثة أبعاد تعبر عن الاختلافات التي تتصف بها البيئات الاجتماعية من حيث القيم والعادات والعلاقات الاجتماعية والثقافية. وهذه الأبعاد هي:

١ ـ سمات الشخصية القومية.
٢ ـ البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية[١].

وسوف نوجز هذه الأبعاد على النحو التالي:

الشخصية القومية

أولاً ـ سمات الشخصية القومية:

يقصد بسمات الشخصية القومية لمجتمع معين مجموعة القيم والمفاهيم والأهداف وطريقة النظر إلى الأشياء التي يتصف بها أفراد المجتمع. وتصنف خصائص الشخصية القومية في مجموعتين هما:

١ ـ خصائص الدوافع والنزعات.
٢ ـ الخصائص الذهنية.

الدوافع والنزعات:

يقصد بها القيم أو الأهداف التي يسعى الأفراد للحصول عليها وكذلك الوسائل التي تستمد منها قوتها. ومن أهمها:

١ ـ دافع الإنجاز.
٢ ـ الفردية والاستقلال وتأكيد الذات.
٣ ـ التجديد والمغامرة.
٤ ـ أهمية الوقت.

١ ـ يقصد بدافع الإنجاز ما يعطيه الأفراد من أهمية للنجاح والتفوق واتقان الأعمال. إذ يختلف الأفراد والمجتمعات في نظرتهم لأهمية الإنجاز، خاصة عندما يكون من الممكن قياسه، فعلى مستوى الأفراد، نجد أن بعض الأفراد يستمدون من دافع الإنجاز السعادة والرضا، لذلك هم على استعداد لبذل الجهد والمثابرة في العمل، والبعض الآخر لا يستمد منه شيئاً، وبالتالي يكون على غير استعداد لبذل أي جهد إضافي أو مثابرة في العمل. وعلى مستوى المجتمعات، نجد اختلافات بينها في أهمية دافع الإنجاز بين أفرادها، ويتوقف على نظرتها للعمل. فكلما ارتفعت قيمة العمل، كلما تزايدت قوة دافع الإنجاز والعكس بالعكس.

ويتأثر أداء منظمات الإدارة العامة بدافع الإنجاز لدى العاملين، كما يمكنها التأثير فيه. فمن ناحية، تستخدم أجهزة الإدارة العامة عدداً كبيراً من أفراد المجتمع في وظائفها العامة. وكلما تضمنت هذه الوظائف قدراً من الاستقلال لشاغلها، وإمكانية السيطرة على نتائجها، وتحدياً معقولاً لقدراتها، فهي بالتالي تؤثر إيجابياً على دافع الإنجاز لديه وتجعله مصدراً للإحساس بالنجاح والتفوق ومشجعاً على بذل مزيد من الجهد والمثابرة والاتقان. ومن

ناحية أخرى، إن اتجاه أجهزة الإدارة العامة إلى البيروقراطية بما تنطوي عليه سلب لاستقلال الأفراد وتقييد السلوك والاعتماد على القواعد والمعايير الإجرائية، يمكنها أن تؤثر سلبياً على دافع الإنجاز لدى العاملين ومصدراً للإحباط النفسي.

ويتأثر أداء قيادات أجهزة الإدارة العامة بدافع الإنجاز سلباً وإيجاباً. فكلما اعتمد اختيار هذه القيادات على أساس دوافع الإنجاز كلما انعكس ذلك على أدائهم إيجابياً. أما إذا تم هذا الاختيار على أسس شخصية أو دينية أو طائفية أو عائلية، فإن النتيجة هي هبوط مستوى أداء الأجهزة التي يقودونها.

٢ ـ ويقصد بالفردية والاستقلال وتأكيد الذات التنشئة الاجتماعية لأفراد المجتمع، وما توفره لهم من درجات الحرية، والاعتمادية، والإرادة، والإحساس، والاستقلال، والاعتراف بالذات. وترتبط التنشئة الاجتماعية لأفراد المجتمع بالعلاقات والرقابة الاجتماعية السائدة، والتي إما أن تعمل على تقييد أو على تحرير دوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات لديهم. فكلما انخفضت العلاقات والرقابة الاجتماعية، مثل العمل في مجال غير مألوف، كلما ظهرت دوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات والعكس بالعكس.

إن قدرة المنظمات على السيطرة على سلوك الأفراد تختلف باختلاف قوة دوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات لديهم، وعلى وجود أو غياب الرقابة الاجتماعية. فعندما تكون هذه الدوافع قوية وفي ظل وجود الرقابة الاجتماعية، يكون من الصعب تغيير سلوك الأفراد، وعندما يتغير السلوك يكون من غير المحتمل الرجوع فيه، حتى في غياب الرقابة الاجتماعية. وعلى العكس من ذلك، فعندما تكون هذه الدوافع ضعيفة وفي ظل وجود

الرقابة الاجتماعية يكون من السهل تغيير سلوك الأفراد، ولكن هناك احتمال العودة إلى السلوك القديم عند غياب الرقابة الاجتماعية.

وتتأثر أجهزة الإدارة العامة بدوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات التي يتمتع بها العاملون. فعندما تتزايد قوة هذه الدوافع لدى العاملين يصعب على هذه الأجهزة استخدام النمطية والتفصيلات في الأعمال التي تسند إليهم لأنهم، يميلون إلى استخدام قدراتهم لتطويعها لتتناسب مع كيانهم المستقل. وعلى العكس من ذلك عندما تنخفض قوة هذه الدوافع لدى العاملين يسهل على هذه الأجهزة استخدام النمطية والتفصيلات في الأعمال التي تسند إليهم. لأن الرقابة المستمرة تحررهم من تفردهم واستقلالهم وكيانهم الذاتي.

٣ ـ يقصد بالنزعة للتجديد والمغامرة ميل الأفراد إلى التغيير المستمر والمخاطرة باعتباره مصدراً للرضى النفسي. فبعض الأفراد لديهم هذا الميل والبعض الآخر يميل إلى الاستقرار والثبات.

وتتوافق قوة أو ضعف النزعة للتجديد والمغامرة لدى العاملين وجماهير المتعاملين معهم على أشكال التنظيمات التي تتخذها أجهزة الإدارة العامة. فكلما كانت هذه النزعة قوية كلما كان من الضروري الابتعاد عن الشكل البيروقراطي الجامد والعكس بالعكس.

٤ ـ يقصد بأهمية الوقت في هذا المجال مدى تقدير أفراد المجتمع لقيمة الوقت واستخدامه في التخطيط لحياتهم. فقد ينظر إلى الوقت باعتباره مورداً نادراً ذو قيمة يسعى الأفراد إلى استغلاله والاستفادة به وتحقيق منافع منه. أو قد ينظر إليه باعتباره عنصراً لا قيمة له. ويظهر ذلك في مدى استخدامه في التعامل كمقياس للاتفاقات، والتمسك بجزئياته.

وتتأثر أجهزة الإدارة العامة بنظرة المجتمع لقيمة الوقت حيث ينعكس

ذلك المعايير التي يتم بها تقييم أدائها، وعلى سلوك العاملين، وفي التعامل مع بعضهم البعض، ومع جماهير المتعاملين معها.

وقد ينظر إلى الوقت باعتباره محدداً لتصرفات الأفراد وخططهم على أساس المدى الذي تغطيه. ويظهر ذلك في رؤيتهم للأثر الذي يسببه لهم في المدى البعيد أو المدى القصير. وهو أمر يتوقف على درجة ثقة الأفراد في قدرة المجتمع على التأثير في حياتهم وتحديد مساراتها. فكلما تزايدت درجة الثقة في المجتمع وشيوع التفكير العلمي، والواقعية، كلما تزايد اهتمام الأفراد بنتائج المدى البعيد، وانعكس ذلك على الخطط والبرامج التي تضعها أجهزة الإدارة العامة، لأن المدى الزمني البعيد أو القريب لمثل هذه الخطط والبرامج يتحدد بالأهداف والمراحل التي تتضمنها، والتغيرات التي تواجهها، والافتراضات التي تقوم عليها، وبالتالي يحدد مدى نجاح الخطط في مهمة تحقيق التغير المطلوب، سواء في سلوك القيادات والعاملين الموكل إليهم هذه المهمة أو في سلوكيات قطاعات المجتمع المتطلع إلى الأفضل.

ثانياً ـ الخصائص الذهنية

تنطوي الخصائص الذهنية التي يستخدمها الأفراد في التعامل مع الظواهر والمشكلات على طريقة الإدراك، ومنهج التفكير. ومن أهمها ما يأتي:

١ ـ الشكل أم المضمون؟

يمكن تصنيف أفراد المجتمع وفقاً لعمق تفكيرهم إلى مجموعتين، الأولى تهتم بالشكل والثانية تهتم بالمضمون. ويظهر ذلك في سلوكهم في مجالات العمل.

وعندما يكون الاهتمام بالشكل، تميل أنظمة الإدارة العامة إلى النمط

البيروقراطي وتصبح القواعد والإجراءات ذات الطابع المحوري هدافاً يسعى العاملون إلى تبنيه في تعاملاتهم. أما عندما يكون الاهتمام بالمضمون تميل أجهزة الإدارة العامة إلى النمط التنظيمي المرن وتصبح القواعد والإجراءات المستخدمة وسائل يستخدمها العاملون في تعاملاتهم.

٢ ـ المرونة والتعدد أم الجمود والوحدة؟

يمكن تصنيف أفراد المجتمع وفقاً لثقافاتهم الاجتماعية وطرق تفكيرهم إلى مجموعتين الأولى: تتصف بالمرونة والقابلية لتغيير الأفكار، والتعامل مع أفكار مختلفة وظواهر متنوعة، والثانية: جامدة ومتعصبة ومتمسكة بأفكارها ولا ترى ما في الأفكار والظواهر من تنوع واختلاف. والنوع الأول يستوعب التغير بسرعة ودون مقاومة. ويتعايش مع أفكار واتجاهات مختلفة وأحياناً متعارضة، أما النوع الثاني، فيتمسك بالقديم ويقاوم التجديد والتغيير.

وتتأثر أجهزة الإدارة العامة بسلوك المجموعتين، ولكن بطرق مختلفة. فسلوك المجموعة الأولى يجعل هذه الأجهزة تميل إلى المرونة في تطبيق السياسات والترتيبات التنظيمية وقواعد العمل، كما تميل إلى التكيف مع الظروف البيئية، وتحمل ما يترتب على هذا التكيف من تعقد في بناءها التنظيمي. أما سلوك المجموعة الثانية، فعلى العكس من ذلك، إذ تميل أجهزة الإدارة العامة إلى التمسك باللوائح والترتيبات التنظيمية وقواعد العمل المقيدة للتصرفات، كما تميل في بناءها التنظيمي إلى البساطة، مع انخفاض القدرة على التكيف مع الظواهر البيئية.

٣ ـ العلم والعقلانية أم القدرية والخرافة؟

يمكن استخدام طرق التفكير للتمييز بين نوعين من أفراد المجتمع، النوع الأول يأخذ بالتفكير العلمي والعقلانية، حيث يعتمد على دور العقل في تحليل الظواهر ومسبباتها. أما النوع الثاني فيأخذ بالتفكير القدري

والأسطوري، حيث يعتمد على الإيمان بالصدفة في تفسيره للظواهر والأحداث.

وتتأثر إدارة أجهزة الإدارة العامة بسلوك النوعين. فعندما يسود النوع الأول من التفكير ينعكس ذلك على استخدام العلم في إيجاد حلول للمشكلات التي تواجهها هذه الأجهزة، واستخدام الطرق العلمية للتنبؤ بالمستقبل، واستخدام السلوك العلمي الرشيد في التعامل مع العاملين والمتعاملين معها. وعلى العكس من ذلك، عندما يسود النوع الثاني من التفكير ينعكس ذلك على استخدام قراءة الطالع في البحث عن حلول للمشكلات التي تواجهها هذه الأجهزة، واستخدام التنجيم في التنبؤ العلمي بالمستقبل، واستخدام السلوك العشوائي في التعامل مع العاملين والمتعاملين.

والخلاصة أن الممارسات الإدارية والتنظيمية للأفراد لا بد وإن تقترن بنماذج تفكيرهم اليومية العادية. فالتفكير العلمي والعقلاني عندما يسيطر على عقول الأفراد يجعلهم ملتزمين بالموضوعية والرشد العقلانية في سلوكهم اليومي، وعندما تسيطر القدرية والخرافة على عقول الأفراد تجعلهم يلجأون إلى الحظ والعشوائية والخرافة في سلوكهم اليومي. وفي كلا الحالتين يحمل الأفراد إلى مواقع العمل أنماط السلوك التي اعتادوا عليها في حياتهم اليومية.

البناء الاجتماعي

يعتبر البناء الاجتماعي للمجتمع واحداً من أهم المحددات البيئية للهياكل وعمليات والسلوكيات التنظيمية لأجهزة الإدارة العامة في هذا المجتمع. وفي تحليله لأثر البناء الاجتماعي على هذه الأجهزة، أشار «عاشور» إلى بعدين رئيسيين من أبعاده وهما:

١ ـ طبيعة التنظيمات الاجتماعية السائدة.
٢ ـ نمط علاقات السلطة في المجتمع.

وسوف نتناول أثر هذين البعدين على هياكل وعمليات أجهزة الإدارة العامة، وذلك على النحو التالي:

أولاً ـ طبيعة التنظيمات الاجتماعية السائدة:

يقصد بطبيعة التنظيمات الاجتماعية الأركان التي تفسر الإختلافات الجوهرية بين عناصر ومحتوى الوحدات التي تتكون منها. ويمكن تصنيف التنظيمات الاجتماعية السائدة في المجتمع وفق لهذه الأركان إلى مجموعتين رئيسيتين هما: التنظيمات الأولية، والتنظيمات القانونية (الرسمية). ويقصد بالمجموعة الأولى تلك التجمعات الاجتماعية التي يغلب على هياكلها وعملياتها الطابع الاجتماعي غير الرسمي (كالعائلة والعشيرة، والقبيلة). أما المجموعة الثانية فيقصد بها تلك التجمعات أو الكيانات التنظيمية التي يغلب على هياكلها وعملياتها الطابع الرسمي.

وتتصف المجموعة الأولى بسيطرة الأسرة الكبيرة (الممتدة) والتي تمثل كياناً اجتماعياً يحتوي على عدد من الأفراد ينتمون إلى أجيال متعاقبة وتربطهم حياة واحدة عن طريق الانتماء والولاء. كما تتصف بوجود تكافل اجتماعي واقتصادي بين أفرادها، ويحكم العلاقات الداخلية بينهم وبين الأطراف الأخرى ما تعتنقه من قيم وما تتبعه من قواعد.

أما المجموعة الثانية فتتصف بسيطرة المنظمات الرسمية الاقتصادية والحكومية والسياسية وغيرها، كما تتصف بتعدد عضوية الفرد الواحد في منظمات له معها مصالح مختلفة ومتخصصة.

وتؤثر طبيعة التنظيمات السائدة في المجتمع على سلوكيات وعلاقات

أجهزة الإدارة العامة. فالتنظيمات الأولية بحكم طبيعة اعتمادها على الطابع الشخصي تؤثر على سلوك هذه الأجهزة عند تعيين الموظفين أو ترقيتهم أو فصلهم فتطبعها بالاعتبارات الشخصية، كما يتأثر أداء هؤلاء الموظفون بعلاقاتهم الشخصية عند تقديم الخدمات أو حل المشكلات. كذلك فإن القواعد واللوائح والإجراءات الحكومية يتم وضعها بطريقة تفصيلية ورسمية للحد من التصرفات الشخصية. ومما يزيد الأمر صعوبة أن هذه الوسائل الرقابية تتطلب جهوداً إضافية للتغلب على محاول استخدامها لتغليف المخالفات، والتحايل عليها، واستخدامها لخدمة أغراض شخصية.

بالإضافة إلى ذلك تحتل الطقوس والمعايير الاجتماعية التي تقوم على السن أو الجنس مكاناً هاماً في تحديد المكانة الاجتماعية والوظيفية للعاملين، والتي تتخذ شكل الاحترام الصوري والولاء الظاهري للرؤساء، والأخذ بمعيار الأقدمية والسن في الترقيات. والارتفاع النسبي في متوسط أعمار القيادة، وانخفاض العنصر النسائي في القيادات.

ويمتد أثر الطابع الشخصي والعائلي للتنظيمات الأولية إلى درجة مرونة الجهاز الحكومي. فبحكم التقاليد وقوة التراث وسلطة الكبار الذي تتصف به، يميل الجهاز الحكومي إلى التمسك بالعادات المتوارثة والمتعارف عليها ويبدي مقاومة للتغيير. وينعكس ذلك على سلوك الموظفين العموميين حيث يبدون مقاومة لكل تغيير في إجراءات وقواعد العمل طالما أنه يتعارض مع تقاليد وأعراف مستقرة وتحظى باحترام بينهم.

وعلى عكس الآثار التي تسببها التنظيمات الأولية، فإن أجهزة الإدارة العامة تتأثر بوجود التنظيمات الثانوية (الرسمية) فهذه التنظيمات بحكم اعتمادها على الموضوعية تواجه مناخاً تختفي فيه الاعتبارات الشخصية ويحل محلها اعتبارات الكفاءة والجدارة والإنجاز عند اختيار الموظفين أو ترقيتهم.

كما يتأثر أدائهم للخدمات أو حل المشكلات بالطابع الموضوعي والمعاملة المتساوية. كما أن القواعد واللوائح وإجراءات العمل تقل بدرجة كبيرة وتغني أجهزة الإدارة العامة عن ممارسة القيود الرقابية التفصيلية على سلوك العاملين فيها. ويكون هناك التزاماً طبيعياً من قبل الموظفين العموميين بتطبيق المعايير الموضوعية الرشيدة في التعيين والترقية والنقل وغير ذلك. كما يميل الموظفون إلى تطبيق القواعد والضوابط التنظيمية بطريقة متساوية على الجماهير.

كما تتأثر أجهزة الإدارة العامة باختلاف القيم والمعايير التي تحددها المنظمات القانونية. فلا يكون هناك اعتبارات ذاتية أو شخصية في تولي الوظائف العامة أو في الترقي أو في تولي المواقع القيادية، ويحل محلها اعتبارات موضوعية تقوم على الكفاءة والجدارة.

وحيث يتزايد نفوذ التنظيمات الثانوية تتزايد مرونة أجهزة الإدارة العامة وتصبح أكثر استعداد لقبول التغيير، وأقل أخذاً بالشكليات والطقوس عند تطبيق القواعد أو في التعامل مع بعضهم البعض أو مع الجمهور.

نمط علاقات السلطة:

تتأثر معايير تقلد السلطة وطريقة ممارستها في أجهزة الإدارة العامة بمعايير السلطة وطريقة ممارستها في المجتمع. فمركزية أو لامركزية السلطة في المجتمع تنعكس على أجهزة الإدارة العامة. ففي حالة المركزية تميل السلطة إلى طابع الاستبداد وعدم الثقة، وفي حالة اللامركزية تميل السلطة إلى التعاون والديمقراطية في ممارستها. وتتصف علاقات السلطة في المجتمعات التي يغلب عليها علاقات التنظيمات الأولية بالميل نحو التركيز والاستبداد والهيمنة والسيطرة، وبذلك يمتد أثرها إلى الأجهزة السياسية والحكومية. فسلوك القيادات في مثل هذه الظروف يغلب عليه النزعة

التسلطية في تعاملهم مع مرؤسيهم، ويخضعون في نفس الوقت لـلاستسلام والخضوع لسلطة رؤسائهم.

أما حين يقل نفوذ التنظيمـات الأولية، يكـون لعلاقـات السلطة طابعـاً ديمقراطياً وتعاونياً. وفي ظل هذا المناخ الاجتماعي الـذي يقوم على الإدارة الحـرة، والتعـاون بين الـرؤسـاء والمـرؤوسين، لا بـد وأن يتقلص السلوك الاستبدادي المتسلط في أجهزة الإدارة العامة.

هوامش الفصل الثالث

(١) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

الفصل الرابع

السياق

١ ـ معايير السلوك.
٢ ـ السياق الخارجي.
٣ ـ السياق الداخلي.

أولاً: معايير السلوك الاجتماعي

تعتبر قواعد أو معايير السلوك الاجتماعي ـ بما تنطوي عليه من ضوابط إلزامية أو اختيارية ـ من أكثر القوى التي تعمل في سياقها منظمات الإدارة العامة بطريقة مباشرة. وتتخذ هذه القواعد أشكال مختلفة لنماذج سلوكية مثالية تستخدم كمعايير للحكم على الاتجاهات والسلوك بصفة عامة. فما يصدر من العاملين في منظمات الإدارة العامة، وكذلك ما يصدر من المتعاملين معها من اتجاهات وسلوكيات هي في الواقع انعكاساً مباشراً للقوانين القائمة، والعادات المتعارف عليها، والمعتقدات الدينية التي يؤمنون بها. فالاتجاهات والسلوكيات التي تظهرها الأجهزة الحكومية والمتعاملين معها، لا يمكن رؤيتها أو قياسها بطريقة مباشرة، إلا أنه من الممكن عن طريق رصد ما يصدر من تصرفات أو قرارات بطريقة متكررة ـ سواء أكانت هذه التصرفات أو القرارات صحيحة أم غير صحيحة ـ تقييم هذه التصرفات والحكم عليها وفقاً لدرجة ملائمتها أو عدم ملائمتها للقوانين الجارية، والعادات المتعارف عليها. والمعتقدات الدينية السائدة. والنتيجة هي معرفة الطريقة التي تعبر عن فهم الأجهزة الحكومية والمتعاملين معها للأمور وتفسيرهم لها[1].

وقد أشار «أوستن رالي» في تحليله لمعايير أو قواعد السلوك الجماعي إلى ثلاثة مستويات من المعايير، يمكن لكل مستوى منها أن يلعب دوراً هاماً

في تقييد أو دعم ما يصدر من سلوك أو تصرفات سواء أكان هذا السلوك أو هذه التصرفات مصدرها أفراد المجتمع أم مصدرها أجهزة الإدارة العامة. ويمكننا أن نحلل الآثار التي تسببها معايير أو قواعد السلوك الجماعي على أبنية وعمليات أجهزة الإدارة العامة وفقاً لهذه المستويات الثلاثة وهي: ١ ـ القوانين، ٢ ـ العادات، ٣ ـ الدين[٢].

١ ـ القوانين:

تعبر القوانين السارية عن مجموعة القواعد والنصوص التي اكتسبت شرعيتها الملزمة نتيجة لصدورها عن الأجهزة السياسية (السلطة التشريعية) التي لها حق سن القوانين وتعديلها أو إلغائها، وذلك تعبيراً عن الإرادة الشعبية. وتبين هذه القواعد والنصوص نماذج السلوك أو التصرفات أو العلاقات التي يتعين اتباعها من قبل الأفراد أو الجماعالت الخاضعين لها. وتحتوي هذه القواعد والنصوص على تلك المفردات الملزمة، وتلك التي تعتبر جوازية. وتتمتع هذه القواعد بعمومية كافية تجعلها قابلة للتطبيق عند توافر شروط وظروف استخدامها[٣].

وبسبب الطبيعة العامة والملزمة لهذه القواعد والنصوص فإنها تكتسب الاحترام من قبل شرائح متنوعة ومتعددة من الجماهير، كما أن الخروج عليها يعتبر خروجاً على الإرادة الجماهيرية، كما أنه يعطي المجتمع الحق في استخدام السلطة لمعاقبة الخارجين عليها. كما أن هذه القواعد أو النصوص نفسها هي التي تستخدمها الأجهزة القضائية للحكم على سلامة السلوك أو التصرفات.

إن صيانة الحريات العامة من سوء استخدام القوانين يتطلب مراعاة ثلاثة ملامح رئيسية يطلق عليها «حكم القانون». وهذه الملامح هي[٤]:

١ ـ السلطة الملتزمة بالقانون: وهي تعني أن السلطة لا بد من استخدامها داخل إطار قانوني. فمثلاً، إذا طلب أحد الموظفين العموميين من المواطن القيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل معين، فإنه يحق لهذا المواطن أن يطلب من الموظف إظهار السلطة القانونية لمثل هذا الطلب.

٢ ـ المساواة أمام القانون: وهي تعني أن الجميع سواسية أمام القانون فلا يحق لأي جهة مهما كانت مكانتها الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية أن تكون فوق القانون. وبمعنى آخر ليس هناك قانون للأغنياء وقانون آخر للفقراء، أو قانون للموظف العام وآخر للمواطن العادي.

٣ ـ الحقوق المضمونة بالقانون: وتعني أن الحقوق الفردية لا ينبغي أن تصان بنوع من القوانين الخاصة مثل تلك التي يمكن أن ترد في الدستور المكتوب، ولكن هذه الحقوق لا بد أن ينص عليها في القوانين المرعية في المجتمع.

إن تزايد عدد القوانين المنظمة للسلوك في المجتمع ليست دائماً ظاهرة صحية تدل على مثالية سلوكيات أفراد المجتمع، وإنما على العكس من ذلك، فهذا التزايد قد يكون دليلاً على الصرامة وزيادة الضبط وغياب الوعي الاجتماعي.

وتختلف درجة استجابة الأفراد للقوانين باختلاف ثقافتهم وتخصصاتهم. فعندما ينتقل الفرد من طبقة اجتماعية إلى أخرى يعطي عادة نظرة جديدة إلى حرياته فاستخدام القوانين للضبط وإلزام الأفراد على تبني سلوك معين وإن كانت مهمة صعبة، إلا أنه لا يوجد ازدواجية في سلوك هؤلاء الأفراد في حالة ارتفاع ثقافتهم وتخصصاتهم لأن خضوع الفرد لنصوص قانونية معينة، وتقييد سلوكه بقواعد قانونية إلزامية يتطلب جهداً كبيراً من جانب أجهزة الإدارة العامة

لإعادة تشكيل سلوكه، ولكن تحقيقه لا يرتبط بالعودة إلى السلوك السابق عند غياب هذه القواعد القانونية الملزمة. وغالباً ما يعطي هؤلاء الأفراد تفسيرات مرنة للقواعد القانونية حتى توفر هذه التفسيرات المرنة إمكانية استخدام هذه القواعد لتلائم نماذج السلوك المهني الذي يتخصصون فيه[٥].

أما عندما تنخفض ثقافة الفرد وتخصصه فإن قدرة القوانين على ضبط سلوك الأفراد تصبح عالية. لأن خضوع الأفراد لنصوص معينة وتقييد سلوكهم بقواعد قانونية إلزامية لا يتطلب جهداً كبيراً من جانب أجهزة الإدارة العامة لإعادة تشكيل هذا السلوك، ولكن تحقيقه يرتبط دائماً بالعودة إلى السلوك السابق عن غياب هذه القواعد القانونية الملزمة. فالعاملون متواضعي الثقافة وغير المتخصصين يبدون التزاماً بتطبيق القوانين واللوائح التي تصادر على شخصيتهم، ويظهرون الطاعة في وجود السلطة، ولكنهم يتجاهلون القوانين واللوائح ويتصرفون بطريقتهم الخاصة عندما تغيب السلطة أو مصادر الضغط والضبط التنظيمي.

وتؤثر القوانين على أجهزة الإدارة العامة من عدة نواحٍ هي:

١ ـ يعتمد بناء أجهزة الإدارة العامة على القوانين، فالقوانين لا تستخدم فقط لتحديد علاقة هذه الأجهزة ببعضها البعض، ولكنها تستخدم أيضاً لتحديد علاقة هذه الأجهزة بالأفراد والجماعات. فتبين القوانين هيكل الجهاز الإداري سواء على المستوى المركزي كأبنية الوزارات والمصالح العامة، وعلاقتها ببعضها البعض، أو على المستوى اللامركزي كعلاقة أجهزة الحكم المحلي ببعضها، وعلاقتها بالجهاز الإداري، كما تبين أيضاً الهيئات المرفقية والحقوق والواجبات التي تتمتع أو تلتزم بها.

٢ ـ تعتمد القرارات الإدارية على القوانين، فالقوانين تحدد للقرارات أركانها، ومشروعيتها. وشروط صحتها، وآثارها، وكيفية تنفيذها وكيفية سحبها.

كما تبين القوانين حالات البطلان في القرارات التي تتخذها الإدارة العامة، وتحدد لها الآثار القانونية المترتبة على هذا البطلان[٦].

٣ ـ تحدد القوانين العلاقة بين الموظف العام وأجهزة الإدارة العامة، إذ تلتزم هذه الأجهزة بما تحدده القوانين من مسائل قانونية منذ بدء الموظف العام حياته الوظيفية حتى انقضائها، وتبين بصفة خاصة ما يأتي[٧]:

أ ـ تعريف الموظف العام والشروط الواجب توافرها فيه كالجنسية والسن وحسن السمعة والمؤهلات ومدى توافر اللياقة الطبية فيه.

ب ـ طرق تعيين الموظف العام وشروط المسابقات التي تجريها أجهزة الإدارة العامة لهذا الغرض.

ج ـ العلاقة التي تربط الموظف العام بأجهزة الإدارة العامة وهل لهذه العلاقة طبيعة تعاقدية أو تنظيمية.

د ـ حقوق وواجبات الموظف العام كالحقوق المالية، والحقوق الوظيفية كالإجازات والرعاية الصحية وغيرها.

هـ ـ كيفية تأديب الموظف العام إذا ما ارتكب فعلاً يمس كرامة الوظيفة أو الإخلال بها، والهيئات التأديبية التي تختص بذلك.

و ـ تحديد علاقات السلطة بين الرؤساء والمرؤوسين في ظل لوائح الاستخدام المعمول بها.

ر ـ حقوق الموظف العام في التظلم من قرارات الرؤساء إذا مست حقاً من حقوقه والمدة التي يجب فيها تقديم التظلم.

ز ـ أسباب انتهاء خدمة الموظف العام سواء بالوفاة أو الاستقالة أو انتهاء الحياة الوظيفية.

٤ ـ تحكم القوانين علاقة الإدارة العامة بأفراد الجمهور. فتبين طرق أداء الخدمات وتحدد مستحقيها وشروط استحقاقها وما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات. فمثلاً، نجد أن المعلم لا يسمح له بإنزال العقوبة البدنية على التمليذ كوسيلة لأداء خدمة التعليم، لأنه إذا استخدمها فإنه يعد مخالفاً للقوانين، كما لا يحق للتمليذ رد الاعتداء بنفسه، وإنما يمكنه إقامة الدعوى على المعلم لمخالفته القوانين.

كما يمتنع على الموظف العام مخالفة القوانين بإساءة استخدام مركزه أو نفوذه أو سلطته لتحقيق مكاسب شخصية مثل تقاضي مقابل للخدمة التي يقدمها، وإلا تعرض للعقوبات التي يحددها القانون. وهكذا فرغم أن كل من المعلم والموظف العام هما ممثلان لأجهزة الإدارة العامة في أداء الخدمات للجمهور، إلا أنهما مقيدان بالشروط والقواعد التي تبينها القوانين واللوائح، وهم في ذلك سواسية مع أفراد الجمهور تطبق عليهم القوانين دون تفرقة.

٢ ـ العادات الاجتماعية:

تعتبر العادات واحدة من محددات السلوك الاجتماعي التي تتأثر بها صلات التعامل بين أفراد الجمهور وأجهزة الإدارة العامة. والعادات هي أنماط مألوفة للسلوك الاجتماعي يتعارف عليها الناس لبقائها معهم لفترة زمنية طويلة. وتستمد العادات قوتها كمعيار للسلوك الاجتماعي أساساً من العقوبات الاجتماعية التي يفرضها المجتمع على مخالفيها، والتي تتفاوت من حالة التعبير عن الدهشة للمخالفة، وهو أبسط العقوبات إلى حالة العزل الاجتماعي وهي أقصى العقوبات. ورغم اتساع مدى العقوبات الاجتماعية التي يتعرض لها المخالف، إلا أن العادات لا ترتبط بعقوبات قانونية. وتتصف العادات بأنها أنماط سلوكية غير مقننة، ولس لها ضوابط سلوكية. فالناس قد لا تعي

وجودها، ولكنهم عندما يعلمون بها أو بظروفها، فإنهم يشعرون فقط أنه من الأمور المريحة لهم اتباعها بدلا من معارضتها. وتستمد العادات استقـرارها من كونها أداة للتنبؤ بالسلوك، فرغم أن العادات هي أنماط سلوكية غير ملزمة لكل فرد، إلا أن هناك توقعاً عاماً بأن الناس سوف يفعلون الأشياء المعتادة. وهـذا في حـد ذاتـه هـو السبب الـرئيسي الـذي يعـطي العـادات نـوعـاً من الإمكانيات التنبؤية.

وتعتبر العادات أيضاً معايير لتقييم السلوك، والحكم على مدى تـطابق السلوك الفردي مع السلوك الجماعي، وتبين مدى انصهار الفرد مع ما يحيط بـه من بيئة اجتمـاعية. فـالروتين اليـومي للمدنيـة يعكس العديـد من أنماط السلوك المتشابك سواء أثناء العمل أو أثناء الراحة. ومن الأمـور المعتادة أن يتأقلم الفرد مع هذا الروتين. فمواعيد الوجبـات الغذائيـة التي اعتاد النـاس على تنظيمها تبين مدى استجابة الأفراد لمشاركة الجماعة.

وللعادات تأثيرها على الحياة الاجتماعية العامـة وبالتـالي على الأدوار التي تطلع بها أجهزة الإدارة العامة. فمثلاً نجد أن مواعيد الوجبات الغذائية التي يعتاد عليها أفراد المجتمع لها أثرها على تخطيط حركة الانتقال، بسبب الذروة المرورية وازدحام وسائل المواصلات. كما أن ساعات النوم التي يعتاد عليها أفراد المجتمع لها أثرها على تخـطيط البرامـج التلفزيـونية في فتـرات المساء والسهرة.

ويختلف الأفراد في درجة تمسكهم بالعادات، فهناك أنواع من الأفراد يتمسكون بـالعادات ويجـدون فيها مصـدراً لـلاستـرشـاد ووسيلة للانصهار بها في المجتمعات التي يعيشون فيها. فيلتزمون بها ويحافظون عليهـا ويقدسونها. في حين أن هناك بعض الأفـراد يتمردون على العادات ويفضلون الــحريات والتحديث والتغيير، ويجدون فيها مصدراً للإشباع.

وتؤثر درجة التمسـك بالعـادات على أداء أجهزة الإدارة العامة، فحيث

تكون درجة التمسك بالعادات قوية لدى الأفراد، فإن السلوك التنظيمي لأجهزة الإدارة العامة يكون أكثر قابلية لمواجهة المواقف المتغيرة[٨]. وحيث يضعف دور العادات الاجتماعية تتزايد درجة مرونة السلوك في تطبيق القواعد التنظيمية في التعامل بين العاملين في أجهزة الإدارة العامة وبينهم وبين جماهير المتعاملين.

٣ ـ الدين:

يعتبر الدين أحد المعايير الهامة في تحديد السلوك الجماعي. فالدين إلى جانب كونه عقيدة فهو أيضاً منهج للحياة، وينطوي على العديد من القواعد المحددة للعلاقة بين الإنسان وغيره من بني الإنسان وبينه وبين الخالق.

ويؤثر الدين على أجهزة الإدارة العامة من النواحي التالية:

أ ـ ارتباط القيم الدينية إلى حد كبير بأنماط السلوك الاجتماعي والتي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تخطيط البرامج التعليمية والثقافية والصحية والرياضية وغيرها.

ب ـ إن الدين قد يكسب صاحبه مكانة اجتماعية متميزة، وبالتالي يمكن استخدام القيادات الدينية في النوعية وتقبل البرامج الحكومية.

وهكذا فإن تأثير الدين على الإدارة العامة لا يمكن إنكاره، فهناك ارتباطاً وثيقاً بين أنماط السلوك والقيم الاجتماعية السائدة والقيم الدينية. فالتمسك بالقيم الدينية هو إلى حد كبير الوسيلة الأولى للحصول على المكانة الاجتماعية في المناطق الريفية وظهور القيادات الدينية التي يمكن أن تلعب دوراً رئيسياً في تفسير القضايا والمشكلات التي تواجهها أجهزة الإدارة العامة.

كما أن الدين من ناحية أخرى عامل فعال في الإقناع يمكن للأجهزة الحكومية استخدامه للتأثير وتغيير الاتجاهات وأنماط السلوك، وتسهيل عملية التغيير الاجتماعي. ويقوال د. عبد الكريم درويش، و د. ليلى تكلا في تأثير الدين على الإدارة العامة في مصر ما يأتي : «. . . فالدين كعامل فعال في الإقناع يمكن الحكومة وأجهزتها المختلفة من التأثير في الجماهير، وتغيير الاتجاهات وأنماط السلوك، وتسهيل عمليات التغيير الاجتماعي. وليس بغريب أن نجد الحكومة تتوصل عن طريق الإقناع الديني إلى دعوة الجمهور لحل مشكلاته الهامة كتنظيم الأسرة مثلاً. ومن هنا يمكن القول بأن العوامل الأيكولوجية (البيئية) ليست حتمية. وهذا يعني في المقام الأول أن الاعتقاد بأن بعض العوامل كاللغة والدين. . . إلخ. هي عوائق تقف في سبيل تطور بعض الدول، فهي لم تكن كذلك بالنسبة لليابان»[٩].

ثانياً: السياق الخارجي

تعمل أجهزة الإدارة العامة في سياق خارجي متميز تتحدد عناصره بطبيعة التفاعل والمصالح المتبادلة، والضغوط المباشرة. فالسياق العام يتكون من مجموعة من العناصر مثل: جمهور المتعاملين، وجماعات المصالح والأحزاب السياسية[١٠].

ويقصد بهذه العناصر أي جماعة ـ أفراد أو منظمات ـ يتطلع إليها الجهاز الإداري للحصول على الدعم أو الإرشادات، أو التي يسعى لجعل وجودها ذو أهمية له حتى أن الجهاز الإداري يجد أن عليه أن يأخذ مطالبها في الاعتبار حتى لو كانت مطالبها متناقضة مع مطالبه.

وتعتبر قوى السياق الخارجي. ليست فقط تلك التي لها علاقة ثابتة وأخوية مع الجهاز الإداري، ولكن أيضاً تلك التي تساند أهدافه وتلك التي تعارض هذه الأهداف.

وسوف نتناول من هذه المجموعات أربع جماعات لها تأثيرها على سلوك وقرارات أجهزة الإدارة العامة وهي: جمور المتعاملين، وجماعات المصالح، والأحزاب السياسية.

١ ـ جمهور المتعاملين:

إن أول المجموعات وأكثرها أهمية في قائمة اهتمامات الأجهزة الحكومية هي جمهور المتعاملين التي تقوم بخدمتهم. فالهدف الرئيسي لوجود هذه الأجهزة هي خدمة وتمثيل مصالح هذا الجمهور. ويمكن التعرف على جمهور جهاز حكومي معين من خلال ما يطلق على هذا الجهاز من تسمية، فمثلاً وزارة الزراعة هي الجهاز المناط به رعاية مصالح الزراعة، والمزارعين، ووزارة التجارة، هي الجهاز المختص بخدمة مصالح التجارة والتجار، ووزارة العمل، هي الجهاز الذي يرعى مصالح العمل والعمال، ووزارة التربية هي الجهاز المناط به برعاية مصالح التعليم والتلاميذ.

ويقول «مورو» إن الرسالة الرسمية لهذه الأجهزة تنطوي عل هدفين هما:

١ ـ مباشرة تطبيق السياسة الخاصة بالمتعاملين،

٢ ـ تقديم مقترحات عنها إلى الأجهزة السياسية(١١).

إن المتعاملين مع جهاز حكومي معين هم أول المستفيدين من وجوده واستمراره، وعلى هذا الأساس فإن المتعاملين المحتملين هم عادة الجهة الرسمية التي تطالب بوضع السياسة وإقامة الجهاز الذي يتولى تنفيذها، كما أنهم المصدر الرئيسي لمساندته، وخلال المراحل الأولى من العمل يمكن للجهاز الاستفادة من مصالح المتعاملين لأنهم على غير استعداد لإضعاف مطالبهم، وإنما على العكس من ذلك يميلون إلى إثبات صحة مطالبهم، ويتفرغون للدفاع عنها أمام المعارضين. وعندما ينتقل الجهاز

الحكـومي إلى مرحلة النضـج من خلال إثبـات الوجـود والنجاح في خـدمة مصالح عملائه، فإن حالة من حالات تبادل المصالح تنمو وتزدهر ومن خلالها تنشأ علاقة لاعتماد كل منهم على الآخر بطريقة تعـاونية، وهي الحالة الطبيعية التي يعمل في ظلها الجهاز الإداري.

ويختلف جمهـور المتعاملين عن الأحـزاب السياسيـة وعن جمـاعـات المصالح من عدة نواح[١٢]:

١ ـ إن الجمهور يتكون من أعـداد كبيرة من الأفـراد، ومجموعـة متنوعـة من الأهداف، ويعيش في مناطق تنتشر جغرافيـاً، وتعكس هذه الخصـائص دوافع وسلوكيات مختلفة وعلاقات واتجاهات مختلفة وحـاجات مختلفـة أمـا جماعـات المصالـح فهي متجانسـة الخصـائص وتعكس سلوكيـات واتجاهات وحاجات موحدة.

٢ ـ إن الجمهـور تحركـه مصالـح شخصية، أمـا الأحزاب فتحـركها أهـداف سياسية.

٣ ـ إن الأحزاب السياسية تستخدم النفـوذ الحكومي لتحقيق أهـدافها، بينمـا الجمهور وجماعات المصالح تحاول استخـدام الدعم الحكـومي عندمـا يكون هذا الدعم هو الوسيلة الوحيدة المتاحة أمامها لتحقيق أهدافها.

٤ ـ إن الجمهور قد يساند أو يعارض الحكومة القائمة، في حين أن الأحزاب السياسية لا تساند حكومة الحزب.

٢ ـ جماعات المصالح:

يقصد بجماعات المصالـح تلك القوى المنـظمة التي تسـاند مصـالح شريحة اجتماعية متخصصة أو عامة. فقد تكون جماعات المصالـح واضحة التحديد ومتخصصة كما هو الحال بالنسبة لاتحادات المزارعين الذين يدعمون

أو يقاومون برامج الحكومة في النواحي الزراعية، أو اتحادات العمال، التي تدافع أو تدعم مصالح العمال، أو اتحادات الصناعة التي ترعى وتهتم بشؤون الصناعيين.

وقد تكون جماعة المصالح عامة وغير محددة المعالم مثل مستخدمي قناة مائية معينة أو مستخدمي طريق معين أو شاغلي منطقة معينة.

وتختلف جماعات المصالح عن الجمهور، في أن جماعات المصالح يضمها تنظيم معين ويمكنها جمع قواها، وممارسة الضغوط لتحقيق وحماية مصالحها. كما أن عضويتها تتطلب توافر شروط معينة. وقد تكون مغلقة أو مفتوحة. أما الجمهور فلا يجمع أعضاؤه مثل هذه التنظيمات النوعية، وإنما ينصهر في واحد أو أكثر من جماعات المصالح.

وتمارس جماعات المصالح تأثيرها على أجهزة الإدارة العامة من خلال تأييد أو معارضة الحكومة. ولكن هذا التأثير لا يتخذ اتجاهاً واحد، فالحكومة من جانبها تسعى أيضاً إلى محاولة التأثير في جماعات المصالح حتى يمكنها اكتساب تأييدها وتجنب معارضتها. وإحدى الطرق التي تستخدم للتوفيق بين رغبات الحكومة ورغبات جماعات المصالح هو التشاور المسبق. ومن خلال عملية التشاور المسبق يمكن الوصول إلى حلول وسط يمكنها أن تقرب وجهات النظر وتجنب المواجهة السياسية بين الحكومة وجماعات المصالح. ويمكن أن يقوم التعاون بين جماعات المصالح والأجهزة الحكومية من خلال المعلومات عن الشؤون المتصلة بالجماعة بصفة خاصة والشؤون المتصلة بالمجتمع بصفة عامة. فالأجهزة الحكومية تعتمد في اتخاذ قراراتها، وفي تنفيذ مهامها على المعلومات عن ردود الفعل التي تبديها الجماهير، ومتابعة ما تصدره من قرارات وما تنفذه من مهام. وتعتبر جماعات المصالح مصدراً هاماً من مصادر المعلومات سواء قبل اتخاذ القرارات أو بعد تنفيذها[١٣].

٣ ـ الأحزاب السياسية:

تلعب الأحزاب السياسية دوراً رئيسياً في التأثير على الأجهزة الحكومية. وهي تمثل الكيانات التي تعبر عن حاجات الجماهير، والتي تتبلور من خلالها السياسات العامة وما ينبثق عنها من مشروعات القوانين خاصة عندما تكون هذه الأحزاب عاكسة للقاعدة الشعبية[١٤].

وتهتم الأحزاب السياسية، بصفة خاصة بالبرامج الحكومية التي من شأنها التأثير على فرص النجاح في عضوية المجالس النيابية مرة أخرى، ولذلك تجد الأجهزة الحكومية نفسها مرغمة على الدخول في السياسة الحزبية سواء رغبت في ذلك أم لم ترغب.

ثالثاً: السياق الداخلي

يتكون السياق الداخلي لأجهزة الإدارة العامة في مجتمع معين من الأجهزة الأخرى، والتي تشكل فيما بينها عناصر البناء التنظيمي للإدارة العامة، وأهم هذه الأجهزة هي: الأجهزة التشريعية، والأجهزة القضائية[١٥]، والأجهزة التنفيذية. فما هو المقصود بكل منها؟ وما هي صور التعاون بينها؟

١ ـ الأجهزة التشريعية:

يقصد بها الأجهزة التي تكون مهمتها الأساسية هي وضع وإقرار وتعديل القوانين، أي وظيفة التشريع، ولكنها تقوم أيضاً بمهمة الرقابة على الأجهزة الأخرى كالأجهزة التنفيذية والأجهزة القضائية. وتتطلب هذه الأجهزة مجلساً كبيراً ممثلاً للشعب حتى تضمن عدالة ما يصدره من قوانين وحسن صياغتها، ولذلك فالبرلمان المنتخب هو الجهة الملائمة للقيام بهذه المهمة.

٢ ـ الأجهزة القضائية:

يقصد بها تلك الأجهزة التي تكون مهمتها الأساسية إقامة القضاء بتطبيق القوانين على المنازعات سواء أكانت بين الأفراد، أو بين الأفراد والأجهزة الأخرى. ولكنها تقوم أيضاً بمهمة الرقابة على الأجهزة الأخرى كالأجهزة التشريعية والأجهزة التنفيذية. وتتطلب هذه الأجهزة هيئة قضائية متخصصة تتميز ببعدها عن الصراع السياسي لضمان الحيدة في تفسير وتطبيق القوانين في المنازعات.

٣ ـ الأجهزة التنفيذية:

ويقصد بها تلك الأجهزة التي تكون مهمتها الأساسية تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الأجهزة التشريعية والتي تتخذ شكل تشريعات وقوانين لها طابع اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي أو صحي... إلخ. وتتطلب هذه الأجهزة هيئة إدارية متخصصة تتميز ببعدها عن الصراع السياسي لضمان الموضوعية في تنفيذ القوانين، والرشد في التصرف، والكفاءة في الأداء.

علاقة الأجهزة التنفيذية بالأجهزة التشريعية

يتميز النظام البرلماني بإقامة علاقات متبادلة بين الأجهزة التنفيذية و الأجهزة التشريعية، وتتمثل هذه العلاقة في قيام تعاون ورقابة متبادلة تتخذ الأشكال التالية:

١ ـ الجمع بين عضوية المجالس التشريعية ومنصب الوزارة:

ومعنى ذلك أن النائب في البرلمان يمكنه أن يشغل منصب رئيس الوزراء أو الوزير دون أن يفقد عضويته في البرلمان. كما يمكن للوزير أو رئيس الورزاء أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان ويفوز بالعضوية ويجمع بذلك

بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة. ومن شأن هذا الجمع أن يجعل الارتباط واضح بين الحكومة والبرلمان. ومثل هذه العضوية المزدوجة الطابع من الأمور المعتادة، نظراً لأن الوزارة تشكل عادة من أقطاب حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات أو من أقطاب الأحزاب المتآلفة التي تكون الأغلبية البرلمانية فيما بينها.

ومن ناحية أخرى، فإن الأجهزة التشريعية باعتبارها الممثل الشرعي لإرادة المجتمع، تلعب دوراً رئيسياً في مراقبة تنفيذ السياسة العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع. ولذلك فإن الأجهزة التنفيذية تقوم بمسؤولياتها في ظل رقابة الأجهزة التشريعية. فرقابة الأجهزة التشريعية هي التي تضمن شرعية تصرفات الأجهزة التنفيذية ووضعها باستمرار في الإطار القانوني والدستوري المحدد لها. فالمساءلة والاستجواب، وغيرها من صور الضبط ما هي إلى أدوات تهدف إلى الحد من التصرفات المطلقة التي قد تلجأ إليها الأجهزة التنفيذية(١٧).

٢ ـ اقتراح القوانين أو تعديلها:

بالرغم من أن الأجهزة التشريعية هي الجهة الأصلية التي تمارس صلاحيات اقتراح القوانين وصياغتها وإصدارها إلا أن للأجهزة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية حق اقتراح القوانين وتعديلها. وقد يتطلب هذا العمل حضور الوزراء أو ممثليهم، اجتماعات المجالس المتخصصة التي تدخل في اختصاصها هذه القوانين. ويتعرض الوزراء أو ممثليهم في هذه الاجتماعات لمناقشات مطولة وتفصيلية، كما قد يتعرضون للنقد والتقييم قبل أن توافق أو لا توافق هذه اللجان على مقترحات الأجهزة التنفيذية.

٣ ـ الموازنة العامة:

كما تقوم بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة التشريعية علاقة متبادلة من

خلال مناقشة الموازنة العامة وما تتضمنه من اعتمادات مالية، وما يرتبط بها من تشريعات مالية وضريبية وبرامج اقتصادية واجتماعية. فمن خلال المناقشات التي تدور في اللجان البرلمانية المتخصصة بين النواب وبين أعضاء الجهاز التنفيذي تتبلور العديد من الاقتراحات التي تحتاج إلى إعادة النظر أو الإلغاء.

٤ ـ الرقابة البرلمانية:

بالإضافة إلى صور التعاون بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة التشريعية السابقة، هناك علاقة رقابية تقوم بها الأجهزة التشريعية على أعمال الأجهزة التنفيذية من أهمها الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة والاعتمادات المالية، والتي يتم من خلالها التأكد من التزام الحكومة بالبنود والسياسات الواردة في الموازنة أو الملحقة بها، وحسن استخدامها وتنفيذها. كما تقوم الأجهزة التشريعية بالرقابة على تفسير التشريعات المفوضة للحكومة لضمان عدم التجاوز عن مضمون التشريعات أو خروجها عن أهدافها.

علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة القضائية

يوجد علاقة متبادلة بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة القضائية، وتتمثل هذه العلاقة في قيام تعاون ورقابة متبادلة تتخذ الأشكال التالية[١٨]:

١ ـ تواجه الأجهزة التنفيذية أحياناً مشكلات خاصة بغموض التفسيرات التي تتضمنها التشريعات والقوانين، الأمر الذي يؤدي إلى تطبيقها تطبيقاً خاطئاً. ومن شأن هذا التطبيق الخاطىء أن يلحق أضراراً بالأفراد أو الجماعات، لذلك قد تلجأ الحكومة أو الأفراد إلى الأجهزة القضائية للفصل في هذه المشكلات بإعطاء التفسيرات الصحيحة للنصوص القانونية الغامضة. بالإضافة إلى ذلك قد تحتاج الأجهزة التنفيذية إلى أخذ الفتاوى في بعض

المواقف التي تواجه التنفيذ فتلجأ في ذلك إلى الأجهزة القضائية.

٢ ـ وهناك ميادين أخرى تحتاج إلى التعاون بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة القضائية هو تنفيذ الأحكام القضائية. فالأجهزة القضائية عند قيامها بالفصل في المنازعات بين المتقاضين تحتاج إلى وضع أحكامها موضع التنفيذ، ولذلك تلجأ إلى الأجهزة التنفيذية خلال كل مراحل التقاضي منذ مراحل التحفظ الأول حتى مرحلة التأكد من تنفيذ الأحكام.

٣ ـ بالإضافة إلى صور التعاون اللمتبادلة بين هذين الجهازين، هناك صور الرقابة التي تمارسها الأجهزة القضائية على الأجهزة التنفيذية في المجالات المختلفة خاصة في الحالات التي يتجاوز فيها الموظفون العموميون لاختصاصهم، وفي الحالات التي يلجأون فيها إلى سوء استعمال السلطة، وفي الحالات التي يخطئون فيها بتطبيق الإجراءات وغيرها.

هوامش الفصل الرابع

(1) Administration in the Public Sector, Newyork, John Wiley and Sons, 1981.

(2) Austen Ranny, The Govering of Men, NewYork, Halt, Rinehart and Winston, 1966.

(3) Hans Gerth and C. Wright Mills, Character and Social Structure, The Psychology of Social Institutions, London, Routledge and Kegan Paul Ltd. 1970.

(٤) د. أبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، بيروت الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.

(٥) د. أحمد صقر عاشور الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

(٦) د. أبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق.

(٧) المرجع السابق،

(8) Hans Gerth and C. Wright Mills, op cit.

(٨) د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق.

(٩) . عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٢.

(10) Harald F. Gartner, op cit.

(11) William L. Morrow, Public Administration: Politics System, NewYork, Random House, 1975.

(12) J. Denis Derbyslaire and David T. Patterson, An Intraductiuon to Public Administration, London, Mc Gra-Hill Book Company (UK) Liimited, 1979.

(13) Ibid.

(١٤) د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق.

(15) Harald F. Gortner, op cit.

(١٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، بدون دار نشر، ١٩٩٠.

(١٧) د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق.

(١٨) مارشال ادوارد ديموك، جلاديزا وجدن ويحوك، لويس و. كوينج، الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم على البركي، القاهرة، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع، ١٩٦٧.

الجزء الثاني (*)

(*) كتب هذا الجزء الدكتور محمد سعيد سلطان.

الباب الأول

الفصل الأول: البيئة السياسية.
الفصل الثاني: تنظيم الجهاز الحكومي.
الفصل الثالث: التخطيط.
الفصل الرابع: الرقابة على أداء الإدارة العامة.



ينصب هذا الجزء على الإدارة العامة في مصر، بتطبيق المدخل البيئي المقارن على منظمات الإدارة العامة المصرية.

وقد تم التركيز، نظراً لضيق الوقت والمساحة المتاحة لهذا الجزء، على بعض الجوانب الأساسية للإدارة العامة في مصر. فمن حيث الأبعاد البيئية تم تناول البيئة السياسية فقط باعتبارها من أهم العوامل المؤثرة على شكل وتكوين وطبيعة المنظمات والأجهزة الإدارية في مصر. ومن حيث أنظمة الإدارة العامة في مصر، تم عرض البناء التنظيمي للإدارة العامة في مصر، والتخطيط والخطط العامة في مصر، وأخيراً الرقابة على أداء الإدارة العامة المصرية.

وبالتالي فهذا الكتاب (الجزء الثاني) ينقسم إلى أربعة فصول:

١ ـ **الفصل الأول**: ويعرض للبيئة السياسية المصرية.

٢ ـ **الفصل الثاني**: ويعرض لتنظيم الجهاز الحكومي المصري.

٣ ـ **الفصل الثالث**: ويعرض للتخطيط في مصر.

٤ ـ **الفصل الرابع**: ويعرض للرقابة على أداء الإدارة العامة في مصر.

ونأمل بهذا العرض الموجز الغير كامـل، لبعض جوانب الإدارة العـامة في مصر أن نكون أوضحنا بعض الملامح الرئيسية للجهاز الإداري المصري وبعض المشاكل التي تعترض سبيل التنمية في مصر.

الفصل الأول

البيئة السياسية في مصر

سنعتمد في تحليلنا للبيئة السياسية المصرية، على البعدين الرئيسين السابقين اللذين اعتمدنا عليهما في تحليل البيئة السياسية بوجه عام وهما: شكل الدولة وتكوينها والنظام السياسي للدولة. ولكن مع إضافة بعداً زمنياً لتحليلنا حتى يمكننا توضيح أهم التغيرات الحديثة التي طرأت على البيئة السياسية المصرية، والتي أثرت بطبيعة الحال على شكل وتركيب أجهزة الإدارة العامة المصرية.

شكل الدولة وتكوينها

ربما لم تتأثر دولة أخرى في العالم مثلما تأثرت مصر، في تكوينها السياسي وتطوره بوضعها الجغرافي، وموقعها وتربتها ومناخها. فلمصر طبيعة خاصة تتميز بها عن غيرها من الدول. وهذه الطبيعة المتيمزة هي التي أضفت على مصر، منذ فجر التاريخ، سمات وخصائص معينة أدت إلى تكوين الدولة المصرية وتشكيلها، إلى حد كبير، بالشكل الذي نراه عليها الآن وهو شكل الدولة البسيطة الموحدة غير المجزأة السيادة، والتي تخضع لدستور واحد، وحكومة مركزية واحدة تتولى إدارة شئونها الداخلية والخارجية.

فوجود سلطة مركزية قوية، وبالتالي حكومة مركزية واحدة تهيمن على البلاد وتسيطر عليها وتدير شئونها وتدبرها، تعتبر الخاصية الرئيسية والسمة المميزة لتكوين الدولة المصرية منذ ميلادها، عندما وحد مينا القطرين وضمّ تاجي الشمال والجنوب في تاج واحد، حتى يومنا هذا. ولقد احتفظت مصر بهذه الخاصية الأساسية بالرغم من كل ما تعرضت له البلاد من تقلبات وصراعات وانقسامات وغزوات على مر العصور.

ولعل أبرز الملامح الجغرافية في مصر، والتي تطبعها بطبيعتها المتميزة، هو نهر النيل، فعليه تقوم حضارة عريقة ومنه تستمد الدولة ازدهارها وبقاءها منذ القدم. ومما لا شك فيه «أن مصر هبة النيل» كما قال هيرودوت من خمسمائة سنة قبل الميلاد، وكما قال أحد الساسة الإنجليز «اللورد روزبري» في أواخر القرن الماضي «النيل يعنى به مصر ومصر يعنى بها النيل».

والفيضان الذي يأتي به النيل كل عام يوفر الماء اللازم للري. ولذلك فإن مصر تعيش على النيل ومنه، وسيظل النيل، كما كان منذ الأبد شريان الحياة الجاري الذي يضمن لمصر وجودها وبقاءها.

وهذا النهر الضخم، الذي يأتي من قلب أفريقيا، ويصب في البحر المتوسط والذي يعتبر في طوله ودسامة طميه وكثرة مياهه بفيضاناته أول أو ثاني أنهار العالم، هو الذي أضفى على مصر هذا الشكل الذي تتميز به، والذي يتمثل في شريط أخضر ضيق تكتنفه صحارى قحلاء تبلغ مساحاتها ثلاثين مرة مساحة الوادي الذي تغذيه مياه هذا النهر. فالمسافة المزروعة تعادل ٤٪ تقريباً من المساحة الكلية لمصر.

وهذا الشكل المتميز هو الذي أضفى على مصر طبيعتها الخاصة في خضوعها المطلق والتام للسلطة المركزية. فخضوع الفرد للجماعة وخضوع الجماعة (الشعب) للسلطة المركزية، كانت دائماً، منذ نشأة البلاد الخاصية الجوهرية والصفة الأساسية للدولة المصرية.

وهذا الخضوع كان لا بد وأن يكون كلياً ومطلقاً وأيضاً اختيارياً، أي بمحض إرادة أفراد الشعب أو دون الحاجة لإجبارهم على ذلك، لأن هذا الخضوع كان لازماً وضرورياً، بل حيوياً لوجود وبقاء الشعب نفسه وبالتالي الدولة ذاتها.

وهكذا نجد أن شكل مصر وتكوينها وكيفية ممارسة السلطة فيها وبالتالي تركيزها الشديد، ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بذات الشروط اللازمة والمحددة لوجود وبقاء الدولة المصرية نفسها.

فنتيجة لندرة الأمطار وعدم إمكانية الاعتماد عليها في الزراعة، كان لا بد من إيجاد وسيلة تمكن من توفير الماء اللازم لاستغلال هذه الرقعة الضيقة من الأرض الصالحة للزراعة. وهذه الوسيلة كان يجب أيضاً أن توفر ري منتظم ومستمر لهذه الأرض. ومن هنا نشأت ضرورة استخدام الري الصناعي بوسائله المتعددة ومن ثم انتشرت الترع والقنوات والمصارف في سائر أرجاء الوادي لخدمة الزراعة.

وقد حتمت ضرورة التحكم في مياه النيل، وتنظيمها والسيطرة على الفيضان والاستفادة من المياه وتوزيعها السليم والعادل وتنسيق استخدامها وحدة الدولة المصرية. فكل هذه المهام اللازمة لوجود مصر كانت تتوقف على وحدة البلاد تحت حكم مركزي قوي وشديد. فكان بقاء مصر رهيناً بوحدتها.

وحدة الدولة المصرية هي فعلاً القادرة، وحدها، على الاحتفاظ بخصوبة التربة الزراعية عن طريق نظام الري الصناعي. هذه الوحدة فقط هي التي مكنت مصر من إقامة جهاز حكومي مركزي يضم أعداد كبيرة من الموظفين والعمال والمجندين لخدمة الأراضي، والذي تتجمع في يده، بالتالي مسئوليات التحكم في المياه وتنظيم زراعة الأراضي وتنميتها.

وهذا هو السبب، أيضاً في أن هذه المساحة المحدودة من الأراضي الخضراء، التي تمثل أساس الثروة الاقتصادية للبلاد، كانت دائماً منذ مصر الفرعونية إلى عهد محمد علي وحتى أثناء الاحتلال البريطاني ملك الحاكم.

ففعلاً وجود سلطة مركزية واحدة، قوية ومنتظمة، ومتحكمة ومسيطرة على المياه وأعمال الري هو الوضع الأوحد الذي يمكن البلاد من تأمين نفسها والاحتفاظ برخائها ورفاهيتها، وبالتالي فوجود أي سلطة أخرى، تهدف إلى تحقيق مصالح خاصة فئوية أو طبقية أو محلية يعتبر تهديداً للسلطة المركزية وبالتالي للمصلحة العليا للبلاد، لأنه كان يؤدي إلى الفوضى والانقسام وانحلال الدولة. فلم يكن باستطاعة أي إقطاعي أو حاكم محلي أن يؤمن لرعاياه ما كانت

تستطيع السلطة المركزية وحدها أن توفره، وهو الماء مصدر الحياة. فوحدة الدولة كانت إذا حيوية لبقاء مصر.

فلم يكن إذاً مقبولاً أن تسمح الدولة بقيام أي أنظمة إقطاعية أو إقليمية يمكنها أن تؤثر على سلامة أعمال الري وبالتالي إلى نضوب الماء. وهذا هو السبب العميق للوحدة القومية المصرية، والتي تعتبر أقدم صورة لوحدة دولة في العالم والوحيدة أيضاً التي استطاعت أن تصون نفسها عبر آلاف السنين.

وهذا هو السبب أيضاً في الثقل الهائل التي تمتعت به السلطة المركزية في مصر والقوة المطلقة التي امتلكتها عبر التاريخ. فمحاولات الانقسام والانفصال التي كانت تؤدي في بعض العصور إلى تفتيت الدولة، كان يصاحبها دائماً تدهور نظم الري والصرف وبالتالي تدهور حالة البلاد، ورد فعل السلطة المركزية لهذه النزعات الانفصالية، كان دائماً، في مختلف العصور، نحو تأكيد وحدة الدولة وزيادة تركيز السلطات في العاصمة.

بل ونلاحظ أيضاً أن الفترات التي خضعت فيها مصر للمستعمر الأجنبي، والتي تمثل جزءاً كبيراً من تاريخ بلادنا، سواء كان ذلك أيام الاحتلال الروماني أو العثماني أو البريطاني لم تؤثر على وحدة الدولة المصرية. ومحاولات الاتحاد مع دول عربية أخرى مثل سوريا وليبيا والسودان في العصر الحديث، لم تخلخل الوحدة المصرية.

وبالتالي نجد أنه بالرغم من تاريخ مصر الطويل والمليء بالاضطرابات والصراعات بقيت مصر دولة موحدة ولم تتزعزع هذه الوحدة حتى يومنا هذا، وذلك بفضل شدة المركزية وتركيز السلطة.

ولقد ساعد الوضع الجغرافي المتيمز لمصر على هذه النزعة نحو المركزية الشديدة. فوجود نهر النيل أدى إلى تمركز السكان في الوادي وخلو الصحراء التي تحيط بوادي النيل تقريباً من السكان وأدت سهولة المواصلات إلى إمكانية الاتصال دون مشقة من المدينة إلى القرية ومن أدنى البلاد إلى أقصاها. وأسهمت الصحراء كذلك منذ الأجيال السحيقة في تجنب مصر كافة المؤثرات

الخارجية، وحمايتها من الغزو. كل هذه العوامل التي شكلت الطبيعة الجغرافية الخاصة لمصر سهلت قيام نظام مركزي للحكم فيها، نتيجة لسهولة السيطرة على الوادي وبالتالي على الدولة بل أنه يمكن أن نقول إن هذا الوضع المتميّز كان دائماً بمثابة إغراء ودعوة للحكومة المركزية للاستحواذ الكامل على السلطات والاستخدام المطلق لها وهذه الحكومة المركزية التي تجمع في يدها السلطة كانت ترخى العنان لصالح نظم محلية محدودة وهذه تستمد نفوذها من الأولى وهي تخضع لرقابتها الكاملة.

وبالتالي نجد أن معالم الدولة المصرية في شكلها وتكوينها كانت محددة منذ فجر التاريخ. فقد انعكست الطبيعة الجغرافية المتميزة في الناحية السياسية في وحدة الدولة المصرية تحت حكم مركزي شديد وأيضاً قيام النظام المحلي على أساس المركزية وهيمنة الحكومة المركزية على مختلف أقاليم الدولة وسيطرتها عليها.

النظام السياسي للدولة

سنعتمد في تحليلنا للنظام السياسي في مصر الذي يؤثر على بناء، ووظائف، وعلاقات أجهزة الإدارة العامة على محورين هما: كيفية اختيار الرئيس الأعلى للدولة، ونظام الحكم في الدولة.

أولاً: كيفية اختيار الرئيس الأعلى للدولة:

عرفت مصر في تاريخها الحديث الأسلوبين الرئيسيين المتبعين في اختيار الرئيس الأعلى للدولة وهما الوراثة والانتخاب. فقد كانت مصر ملكية حتى ١٩٥٢ ثم صارت بعد ذلك وإلى يومنا هذا جمهورية.

وقد نشأ النظام الملكي في مصر عقب صدور دستور أبريل سنة ١٩٢٣ والذي يمثل بدء الحياة النيابية الحديثة في مصر بعد كفاح طويل مع الاستعمار البريطاني. وهو الكفاح الذي كان قد أسفر عن تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢. وفي هذا التصريح اعترفت الحكومة البريطانية بانتهاء الحماية على مصر واستقلالها،

وإنها دولة ملكية دستورية ذات سيادة، ولكن مع أربعة تحفظات وهي: تأمين المواصلات البريطانية، الدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أجنبي، حماية المصالح الأجنبية، ومسألة السودان.

واستناداً إلى هذا التصريح اتخذ سلطان مصر لنفسه لقب ملك مصر، وتحولت مصر من نظام السلطنة إلى نظام المملكة.

ونظام المملكة الدستورية Monarchie constitutionnelle التي تحولت إليه مصر عقب حصولها على استقلالها، غير قاعدة الأساس في تنظيم إدارة الحكم المصرية التي كانت تجري على مبدأ التركيز الإداري. فقد كانت كل مقاليد الحكم تتجمع في النهاية في يد الحاكم الفرد في العاصمة - الوالي ثم الخديوي - الذي كان يسوس هذه الأمور طبقاً لقاعدة الحكومة الشخصية أي النظام الفردي المطلق.

وبالتالي انتقلت مصر من نظام السلطنة الديكتاتورية التي كان بمقتضاها يتمتع رئيس الدولة بسلطات واسعة في مجال التنفيذ فضلاً عن حيازته للكثير من سلطات التشريع، والقضاء، إلى نظام الملكية النيابية الدستورية، والتي يجرد فيها الملك من كافة السلطات وبها يملك ولا يحكم، طبقاً للمبدأ الديمقراطي الذي يقتضي بأن من لا مسئولية له فلا يحق له أن يمارس أي سلطات.

وبالرغم من استمرار الأسلوب الذي يتولى بمقتضاه الملك الحكم وهو أسلوب الوراثة وبقائه في الحكم طيلة حياته، إلاّ أن هناك فارق جوهري بين النظامين يكمن أساساً في عدم ممارسة الرئيس الأعلى للدولة - على الأقل طبقاً لنصوص الدستور - أي سلطات وبالتالي أصبح الملك يسود ولا يحكم.

وتأكيداً لهذا الوضع، فقد صدر في ١٩ من أبريل سنة ١٩٢٣، الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية.

ويكشف هذا الدستور والأمر الملكي الصادر به عن الظروف السابقة لوضعه، والتي كانت تبذل فيها الجهود الوطنية لتحقيق استقلال مصر وتحريرها

من التبعية لتركيا ومن الاحتلال البريطاني، ولتحقيق نظام للحكم يحد من سلطات رئيس الدولة ويكفل للأمة مشاركة حقيقية في سلطات الحكم.

• ونصت المادة الأولى من دستور سنة ١٩٢٣ على أن «مصر دولة ذات سيادة وهيَ حرة مستقلة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي» كما نصت المادة ٢٣ منه على أن جميع السلطات مصدرها الأمة. واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور.

واستمر ملوك مصر يتوارثون عرشها طبقاً لهذا النظام الملكي الدستوري حتى سنة ١٩٥٢ وهي السنة التي نجحت فيها ثورة يوليو في الإطاحة بالنظام السابق. وعندما قبل الملك فاروق ـ آخر ممثلي أسرة محمد علي توقيع وثيقة التنازل عن رئاسة الدولة، أعلن القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيساً لحركة الجيش سقوط دستور ١٩٢٣. وكان ذلك في العاشر من ديسمبر سنة ١٩٥٢. كما تقرر إلى حين وضع الدستور الجديد أن تتولى حكومة الثورة جميع مهام السلطة في الدولة من تشريعية وتنفيذية في فترة الانتقال وفي ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ صدر إعلان دستوري ينظم قواعد الحكم في فترة الانتقال. ولكن لم يبين ذلك الإعلان الدستوري شكل الحكومة وما إذا كان تنظيمها يتم في إطار النظام الملكي أو الجمهوري.

وعلى أية حال فقد تقرر أن يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا ويتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية ويتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية. ويتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء مؤتمر ينظر في السياسة العامة للدولة وما يتصل بها من موضوعات ويناقش ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير في وزارته.

وفي ١٨ يونيه سنة ١٩٥٣ أعلن النظام الجمهوري الجديد وأسندت قيادة بعض الوزارات إلى بعض أعضاء مجلس قيادة الثورة، واستمر مجلس الثورة قائماً على توجيه السياسة العامة، وبقيت رقابته الفعالة على أجهزة السلطة التنفيذية.

واستمر هذا الوضع حتى نهاية فترة الانتقال ـ المحددة سلفاً بثلاث

سنوات قابلة للامتداد ـ حين صدر دستور يناير سنة ١٩٥٦ لينظم الحكم على قاعدة النظام الجمهوري.

وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بنظام اختيار رئيس الجمهورية بترشيح من المجلس النيابي واستفتاء شعبي. ولم يتغير أسلوب اختيار رئيس الدولة في مصر بالرغم من صدور دساتير أخرى بعد دستور سنة ١٩٥٦ وبالذات دستوري سنة ١٩٦٤ وسنة ١٩٧١ إلى يومنا هذا.

ونلاحظ بالتالي أن دساتير ما بعد الثورة، منذ سنة ١٩٥٦ حتى الآن أخذت بنظام وسط بين النظامين الرئيسيين المتبعين من قبل الأنظمة الجمهورية في اختيار رئيس الدولة وهما: الانتخاب العام المباشر من قبل الشعب والانتخاب عن طريق هيئة معينة وعلى الأخص الهيئة التشريعية.

وطبقاً لدستور سنة ١٩٧١ وهو الدستور المعمول به الآن (مع بعض التعديلات التي أدخلت عليه) يمر هذا الاختيار بمرحلتين حسبما تفصله المادة ٧٦ منه:

مرحلة مجلس الشعب.
مرحلة الاستفتاء الشعبي.

فأما عن مرحلة مجلس الشعب: فإن هذا المجلس هو الذي يرشح لرئاسة الجمهورية ويلزم لهذا الترشيح أن يتم بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس، وأن ينال هذا الترشيح موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس حتى يعرض على المواطنين لاستفتائهم فيه. فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يعاد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول وفي هذه الحالة يكتفي بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس (٥١٪ من الأصوات) ويعرض المرشح على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ويجدر التنويه هنا، بأنه لا يوجد في نص المادة ٧٦ من الدستور ما يحول دون قيام مجلس الشعب بترشيح أكثر من واحد لرئاسة الجمهورية طالما أن الترشيح لا يستلزم سوى اقتراح ثلث أعضاء المجلس. أي أن مجلس الشعب

يمكنه ترشيح أكثر من مرشح واحد، كل واحد حاصل على الأقل على ثلث أصوات المجلس. والمرشح الذي يحصل على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس من المرة الأولى، أو موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس في المرة الثانية، هو الذي يعرض على المواطنين لاستفتائهم فيه (عصفور، ١٩٨٠، ص ٧٦).

على أن الواقع عندنا، منذ سنة ١٩٥٦ حتى الآن هو أن المجلس النيابي (مجلس الشعب ومن قبله مجلس الأمة) لم يرشح إلاَّ مرشحاً واحداً لرئاسة الجمهورية أي أنه منذ بداية النظام الجمهوري في مصر واستخدام هذه الطريقة لاختيار رئيس الجمهورية (منذ سنة ١٩٥٦) لم يقترح المجلس النيابي إلاَّ مرشحاً واحداً لرئاسة الجمهورية، وهذا المرشح حصل من المرة الأولى على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

أما المرحلة الثانية، وهي مرحلة الاستفتاء الشعبي، فإنها تبدأ بعد انتهاء المرحلة الأولى لأنه لا يعرض على الاستفتاء إلاّ المرشح الذي استوفى موافقة مجلس الشعب على النحو السابق بيانه.

وإذا حصل المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الذين يعطون أصواتهم في الاستفتاء فإنه يعتبر رئيساً للجمهورية بقوة الدستور. أما إذا لم يحصل المرشح على تلك الأغلبية (٥١٪ من أصوات الناخبين) فإن الدستور يعتبر ذلك رفضاً من جانب الشعب، ويكون على مجلس الشعب أن يرشح مرشحاً آخر تتبع معه نفس الإجراءات بالنسبة للترشيح ثم بالنسبة للعرض على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ولا يوجد في الدستور ما يحول دون رفض الشعب للمرشح الثاني أو لأي عدد آخر من المرشحين. ولكن هذا مستبعد من الناحية العملية، حيث يصعب تصور رفض الشعب عدة مرات. وخصوصاً إذا أخذنا في الاعتبار أن الترشيح من سنة ١٩٥٦ لم يتم إلاَّ بالنسبة لمرشح واحد ـ كما سبق القول ـ وبأن الاستفتاء تم دائماً بالموافقة على هذا المرشح أي أنه لم يسبق للشعب المصري أن رفض المرشح الوحيد الذي اختاره المجلس النيابي وعرضه على المواطنين لاستفتائهم فيه.

أما فيما يتعلق بمدة الرئاسة فقد نصت المادة ٧٧ من دستور سنة ١٩٧١ على أن مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء وأنه تجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة.

فمدة الرئاسة ست سنوات ميلادية قابلة للتجديد مدة تالية ومتصلة أي أنه تجوز إعادة اختيار رئيس الجمهورية لمدة أخرى متصلة فتصير مدة الرئاسة اثنتي عشرة سنة ميلادية.

وقد عدلت المادة ٧٧ من دستور ١٩٧١ والخاصة بمدة الرئاسة بالنص الآتي:

«مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى».

وهذا النظام الأخير هو المعمول به الآن. فيجوز بالتالي لرئيس الجمهورية أن يرشح عدة مرات متصلة لهذا المنصب وأن ينتخب أيضاً عدة مرات بغير حدود. فلم تحدد المادة ٧٧ المعدلة من دستور ١٩٧١ - كما هو واضح - عدد المرات التي تجيز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية، وهل هذه المدد متصلة أم لا. فيمكن لرئيس الجمهورية بناء على هذا التعديل في دستور ١٩٧١ أن يبقى طيلة حياته في منصبه، إذا أعيد انتخابه في كل مرة يرشح فيها لهذا المنصب من قبل المجلس النيابي.

وهذا الوضع يمكن أن يفضي إلى نتائج يخشى منها على ما يتميّز به النظام الجمهوري من تأقيت رئاسته بمدة محدودة، وما يتميّز به النظام البرلماني من إيجاد التوازن اللازم بين السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية وبين السلطة التشريعية.

فتجارب العديد من الدول تدل على أن طول مدة الرئاسة وقابليتها للتجديد مدة أو مدد متصلة أو بلا حدود، في ظل أنظمة للحكم يكون لرؤساء الدولة في ظلها سلطان كبير، ولا يكون فيها وعي سياسي متقدم أو رأي عام قوي، من شأنها أن تفسح المجال لازدياد نفوذ رئيس الدولة والاعتداء على

السلطات الأخرى، بما قد يخل بالتوازن الواجب بين السلطات في الدولة، وأن يحيل نظام الحكم الذي يوصف في الدستور بأنه ديمقراطي إلى واقع دكتاتوري أو حكم الفرد الواحد.

ثانياً: نظام الحكم

سنقسم تحليلنا لنظام الحكم في مصر إلى مرحلتين أساسيتين وهما: مرحلة ما قبل الثورة من سنة ١٩٢٣ إلى سنة ١٩٥٢ عندما كان نظام الحكم ملكياً ثم مرحلة ما بعد الثورة وحتى يومنا هذا، في ظل النظام الجمهوري.

١ ـ مرحلة ما قبل الثورة (النظام الملكي النيابي):

أقام دستور أبريل سنة ١٩٢٣ النظام السياسي للدولة المصرية على قاعدة النظام الملكي البرلماني فدستور سنة ١٩٢٣ كان إذاً قاطع الدلالة في الأخذ بالنظام البرلماني.

فقد كان الملك ـ على الأقل طبقاً لنصوص الدستور ـ يسود ولا يحكم. ومن ثم كان ـ يمارس سلطاته سواء باعتباره رئيساً للدولة أو باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، بواسطة مجلس الوزراء. فالقاعدة إذاً أن رئاسة الملك للسلطة التنفيذية رئاسة اسمية فقط، وهو لا يستطيع أن يمارس فعلاً أي سلطات، تنفيذية إلاّ من خلال مجلس الوزراء. فهذا المجلس هو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية، وهو الذي يهيمن على إدارة شئون الحكم.

غير أن هذه القاعدة لم تكن مطلقة فبالإضافة إلى ممارسة الملك لحق تعيين الوزراء وعزلهم وحل البرلمان وهما الحقين المقررين لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية واللذين يعتبرا استثناءاً من الصفة الإسمية غير الفعلية لسلطاته فقد كان الدستور يعترف للملك بكثير من الحقوق الشخصية التي يمارسها بنفسه بأوامر ملكية. وقد تضمنت هذه الحقوق الشخصية كثيراً من المسائل وثيقة الاتصال بحياة الدولة العامة، وإن كانت وردت على سبيل الحصر في الدستور، على الوجه الآتي:

حق تعيين بعض الموظفين وعزلهم، حق قيادة الجيش، حق العفو، حق منح الرتب والنياشين، حقوق الملك الشخصية باعتباره رئيس الأسرة الملكية.

أما في غير ذلك من الأمور فكانت القاعدة أن يمارس الملك اختصاصاته بواسطة الوزراء أي أنه لا يستطيع أن يمارسها بنفسه بأوامر ملكية، ولكن من خلال مجلس الوزراء. وكانت هذه الأمور تدور حول الأصول الآتية: حق ترتيب المصالح العامة، حق تعيين الموظفين وعزلهم، حق إصدار اللوائح، حق إعلان الأحكام العرفية، حق إعلان الحرب وعقد المعاهدات.

وفي ظل هذا النظام البرلماني تركزت القيادة العليا للدولة في مجلس الوزراء وأعضائه الذين كان لهم جميعاً حق حضور جلساته والاشتراك في مناقشاته المختلفة، إذ كانت مصر تأخذ بنمط «المجلس الكبير» الذي يشترك فيه جميع الوزراء، وكان اختيار رئيس مجلس الوزراء يتم بمعرفة الملك.

ويختار رئيس مجلس الوزراء أعضاء الوزارة من بين أعضاء مجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) وجرى العرف في مصر على أن الوزير الذي يعين من غير أعضاء البرلمان يرشح لعضويته أو يعين بمجلس الشيوخ. وأصبح مجلس الوزراء يختص بتخطيط السياسة العامة للدولة وكانت اختصاصاته مبنية في قوانين ولوائح مختلفة، وظل الوضع هكذا حتى أصدر المجلس في ٢٧ من نوفمبر ١٩٤٩ قرار بتحديد اختصاصاته وقصرها على المسائل التي تتصل بمصالح الدولة العليا. أما اختصاصات الوزراء فتمثلت في قيادة الوزارات والأجهزة الإدارية التابعة لها، فمن حقهم تخطيط سياستها الإدارية ـ في إطار السياسة العامة للدولة ـ مع تنظيمها وتنسيق العمل فيما بين هذه الأجهزة، وذلك فضلاً عن التوجيه ومراقبة التنفيذ ويستعين الوزراء في أداء أعمالهم بوكلاء الوزارات ورؤساء المصالح وكبار المعاونين، وبمشورة بعض الأجهزة الاستشارية التي كانت محدودة جداً ومن أهمها ديواني المحاسبة والموظفين.

ولم يخضع الوزراء لأية سلطة رئاسية لرئيس مجلس الوزراء، بل كانوا يعملون في وحدة متجانسة داخل مجلس الوزراء، ويقع على الرئيس مهمة تنسيق العمل بينهم.

ونجد بالتالي أن الوزراء كانوا يكونون فيما بينهم مجلس وزراء موحد، وهذا المجلس كان يتمتع بكافة خصائص الوزارة في النظام البرلماني، فالوزارة مسئولة تضامنياً وسياسياً أمام البرلمان، والوزراء يتم اختيارهم من حزب أو تجمعات الأغلبية في البرلمان فالوزارة كان ينبغي إذاً أن تحظى بثقة الأغلبية البرلمانية وكان يمكن للوزراء أن يجمعوا بين الوزارة وعضوية البرلمان، وقيام التجانس والتوافق بين أعضاء الوزارة كان أيضاً ضرورياً لنجاح الوزارة في مهمتها، كما كان من حق الوزارة أن تحل البرلمان حلاً وزارياً.

أما فيما يتعلق بالسلطة التشريعية: فقد نص دستور سنة ١٩٢٣ في المادة ٢٤ منه أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب» أي أن الدستور أعطى الملك الحق في الاشتراك مع المجلس النيابي في السلطة التشريعية. وهذا الوضع أيضاً يعتبر خروجاً عن المبادىء التي تحكم النظام البرلماني في أحقية البرلمان وحده في ممارسة السلطة التشريعية. وقد أكدت مواد أخرى من دستور ١٩٢٣ اشتراك الملك في العملية التشريعية. فنصت المادة ٢٥ من ذات الدستور على أنه «لا يصدر قانون إلاّ إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك «كما أن المادة ٢٦ كانت تنص على أن «تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري بإصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الإصدار من نشرها بالجريدة الرسمية». وكانت المادتان ٣٤، ٣٥ تنصان على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها وأنه إذا لم يرَ التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدة شهر لإعادة النظر فيه، فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك وصدر. أما المادة ٣٦ فكانت تنص على أنه إذا رد مشروع القانون في الميعاد المذكور وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر وإلاّ امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه. أما إذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر.

والمواد المتقدمة أثارت جدلاً كبيراً في الفقه الدستوري في ظل دستور سنة ١٩٢٣، حول تحديد دور الملك كشريك للبرلمان في السلطة التشريعية وكان

الرأي الغالب على أن الملك شريك إيجابي في عملية التشريع وأنه كان يؤكد ذلك المادة ٢٤ التي نصت صراحة على اشتراك الملك في البرلمان في السلطة التشريعية والمواد الأخرى التي أفادت بأن الملك كان يباشر سلطة التصديق على مشروعات القوانين التي يقدرها البرلمان. وهي سلطة تشريعية محققة، بجانب سلطتي الاعتراض والإصدار اللاحقتين لإتمام العملية التشريعية والمرتبطتين بإعطاء القانون قوته الرسمية ووضعه موضع التنفيذ. (عصفور، ص ١٦٥).

وكانت السلطة التشريعية في ظل دستور سنة ١٩٢٣ تتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب أسوة بالنظام المتبع في إنجلترا مهد النظام البرلماني - حيث تنقسم السلطة التشريعية إلى مجلسين هما مجلس العموم House of commons ومجلس اللوردات House of Lords ودستور سنة ١٩٢٣ أخذ إذاً بنظام المجلسين مع إيجاد المغايرة بينهما من حيث التشكيل ومن حيث المدة ومن حيث الاختصاص.

مجلس الشيوخ: كان يتم تشكيله عن طريق تعيين خمسي أعضائه من جانب الملك وانتخاب الثلاثة أخماس الباقية بالانتخاب العام. وكان عضو الشيوخ ينتخب عن كل دائرة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً أو كسراً من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً.

وكان يشترط في عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة ميلادية كما أنه كان يشترط فيه منتخباً أو معيناً أن يكون من طبقات معينة (مثل الوزراء ووكلاء الوزراء، الممثلين السياسيين، النواب العموميين كبار العلماء الروحيين النواب الذين قضوا مدتين في النيابة...).

وكانت مدة عضوية مجلس الشيوخ عشر سنوات، وكان يتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات.

أما مجلس النواب فكان يتم تشكيله بالانتخاب العام، وكان النائب

ينتخب عن كل دائرة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً أو كسراً من هذا العدد. لا يقل عن الثلاثين ألفاً.

وكان يشترط في النائب زيادة عن الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين سنة ميلادية. وكانت مدة عضوية النائب خمس سنوات.

وإزاء اختلاف التشكيل بين المجلسين، فإن الدستور كان يجعل لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ سلطة سحب الثقة من الوزارة وسلطة اتهام الوزراء فيما يقع منهم من جرائم في تأدية وظائفهم. كما كان يجعل للملك ولمجلس النواب دون مجلس الشيوخ حق اقتراح إنشاء الضرائب وزيادتها.

وكان البرلمان بشقيه يقوم بكافة الاختصاصات المعطاة للمجلس النيابي في الأنظمة البرلمانية فالبرلمان كان يقوم بوظيفته التشريعية في سن القوانين ـ مع الأخذ في الاعتبار دور الملك كما سبق القول، في العملية التشريعية وكان يقوم بوظيفته المالية في الموافقة على الميزانية العامة للدولة واعتماد الحساب الختامي للإدارة المالية، والرقابة على الأموال العامة وميزانية الدولة وسائر الميزانيات الملحقة والمستقلة وكان يقوم بوظيفته الرقابية على أعمال الحكومة مستخدماً في ذلك الوسائل العديدة التي كفلها له دستور ١٩٢٣ وهو السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الحكومة وهذه الوسيلة الأخيرة وهي أقوى سلاح رقابي يملكه البرلمان قاصرة على مجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ، كما سبق القول.

ومما سبق نستطيع أن نقول إن النظام السياسي المعمول به في هذه الفترة كان نظاماً برلمانياً يهدف إلى تحقيق تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ورقابة كل منها على الأخرى، أي أن الفصل بين السلطتين كان مرناً غير قاطعاً، المفروض فيه أن يكفل الانسجام في عملها.

ولكن نلاحظ أن السلطات التي أعطى دستور سنة ١٩٢٣ حق ممارستها للرئيس الأعلى الدولة ـ الملك ـ كان من شأنها أن تخل بالتوازن اللازم بين

السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبالذات فيما يتعلق باشتراك الملك في السلطة التشريعية.

وكان نتيجة لسوء استخدام الملك للسلطات التي خولها له الدستور أن اضطربت الحياة السياسية في مصر، في تلك الفترة وقد زاد ذلك الأمر سوءاً تدخل إنجلترا في شئون مصر الداخلية بما يحقق مصالحها وأيضاً مصالح الفئات المنتفعة بوجودها ومن ضمنهم الملك نفسه ورجال السرايا وغيرهم من الفئات المنتمية إلى الطبقة الارستقراطية.

وكان لهذا الاضطراب السياسي وعدم استقرار الحياة النيابية في مصر، أوخم العواقب على عمل أجهزة الإدارة العامة، في عدم استقرار سياستها وبرامجها وأهدافها، وفي تغليبها في كثير من الأحيان المصالح الخاصة على المصلحة القومية العليا.

وتميزت هذه الفترة بوجود أحزاب سياسية متعددة: أي أن النظام الملكي البرلماني المطبق في ذلك الوقت، كان يتميز بالتعددية الحزبية وكانت حرية تكوين الأحزاب السياسية مكفولة من الدستور. وقد كفل الدستور أيضاً حرية ممارسة العمل السياسي.

والجدير بالذكر أن سعد زغلول زعيم حزب الوفد، شكل أول وزارة مسئولة أمام البرلمان في ظل دستور سنة ١٩٢٣ وقد تزعم طوال حياته حزب الوفد الذي أصبح يمثل الأغلبية الساحقة في البرلمان ومن ضمن الأحزاب السياسية التي وجدت في تلك الفترة غير حزب الوفد، نجد الحزب الوطني، وحزب الأحرار الدستوريين، وحزب الاتحاد، وحزب الشعب، وحزب السعديين الذي انشق في فترة لاحقة عن الوفد، وغيرهم من التنظيمات السياسية التي كانت موجودة آن ذاك.

والجدير بالذكر أنه في تلك الفترة، أنشأت أحزاب سياسية، مثل حزب الاتحاد، لمساندة القصر أو الإنكليز بما اتسمت به من ممالأة السراي أو الخضوع للاحتلال ومحاولة إرضائه على أن يتم الاستقلال الفعلي وتصفى إدارة الإنجليز

لتسند إلى المصريين تدريجياً، وأن يكون الإصلاح والنضوج والجلاء ببطء وعلى مراحل. وكان يطلق على الأعضاء من هذه الأحزاب أصحاب المصالح الحقيقية تبعاً لدسامة أملاكهم الزراعية وضخامة ثرواتهم (العمري، ١٩٧٦، ص ٣٠٠).

وقد كان لتعدد الأحزاب وتنافسها وتصارعها للوصول إلى الحكم وعدم تعبير الكثير منها عن الاتجاهات الشعبية وتيارات الرأي العام، وتمثيلها لمصالح خاصة، أسوء الأثار على الجهاز الإداري للدولة.

فلم تكن الحكومات تستقر في الحكم، وكان ينقص الوزارات الشجاعة أو الوقت أو كليهما لكي تضع البرامج الهادفة لإصلاح الجهاز الحكومي موضع التنفيذ. وفي الواقع كان هم كل حكومة ومشكلتها في الحكم هو كيف يمكن أن تحتفظ بالحكم.

ويلاحظ أنه منذ بداية النظام الوزاري في مصر، في ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٣ تعاقبت ست وستون وزارة على الحكم في مصر. منها ثمان وعشرون وزارة من ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ حتى ١٥ مارس ١٩٢٣ وثمان وثلاثون وزارة منذ ذلك التاريخ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وهذا الرقم الأخير يعني أن متوسط عمر بقاء الوزارة في الحكم خلال تلك الفترة كان تسعة أشهر ونصف تقريباً. وهذا أكبر دليل على اضطراب وعدم استقرار الحياة السياسية في مصر في تلك الفترة.

وإذا علمنا أن التعيين في الوظائف القيادية بالجهاز الإداري للدولة كان يخضع في تلك الفترة لنظام الغنائم يمكننا أن نتعرف على مدى اضطراب العمل في أجهزة الإدارة العامة وعدم استقراره، نتيجة لعدم استمرار قياداتها في مواقعها لفترات طويلة، والمعدل السريع الذي يتم به تغييرها.

فكانت المراكز القيادية في الجهاز الإداري للدولة تعتبر غنائم توزع على قيادات الحزب الذي فاز في الانتخابات وشكل وزارة تبعاً لذلك وسرعان ما تسقط هذه الوزارة لتأتي أخرى ذات تكوين حزبي مختلف عن الأولى وأغلبية

برلمانية مختلفة لتعزل القيادات الإدارية المنتمية للحزب الذي يمثل الحكومة الأولى، وتعين بدلاً منها أنصارها وأتباعها في تلك المراكز الحساسة داخل الجهاز الحكومي. وهذا الوضع يتجدد مع تولي كل وزارة جديدة للحكم.

وكانت المعايير التي يتم التعيين على أساسها في المراكز القيادية للجهاز الإداري تعتمد إذا على الانتماء السياسي والولاء الحزبي لا على الكفاءة والمقدرة والخبرة وتفتح إذاً الباب واسعاً لكل مظاهر المحاباة والمحسوبية والرشوة التي تفشت في الأجهزة الإدارية في تلك الفترة، فضلاً عن عدم استقرار وتذبذب وتخبط في سياستها وفي برامج عملها.

٢ ـ مرحلة ما بعد الثورة:

تميزت هذه الفترة بصدور عدة دساتير متعاقبة من أهمها دستور سنة ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٦٤ وأخيراً دستور سنة ١٩٧١ وهو المعمول به اليوم مع بعض التعديلات التي أدخلت عليه. وهذه الدساتير لم تكن قاطعة الدلالة في الأخذ بالنظام البرلماني أو النظام الرئاسي بل كانت من طبيعة خاصة.

وسنتعرض بالتالي لتحليلنا لنظام الحكم في تلك الفترة عن طريق دراسة وضع السلطة التنفيذية ووضع السلطة التشريعية وكذلك وضع النظام الحزبي حتى نستطيع أن نتعرف على الكيفية التي يتم بها توزيع السلطات والاختصاصات على السلطات العامة للدولة، والطريقة التي يتم بها التعاون والفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وأيضاً كيفية عمل النظام الحزبي وتأثير كل ذلك على الأجهزة التنفيذية والإدارية للدولة.

وضع السلطة التنفيذية:

عندما تولى جمال عبد الناصر رئاسة الجمهورية في ظل الدستور الصادر في ١٦ يناير ١٩٥٦، أصبحت طبيعة النظام الجمهوري الجديد تصطبغ بلون معين يتبع من طبيعة النظام الدستوري الذي لم يكن قاطعاً في تأكيد صورة الجمهورية الرئاسية التي تمتاز بتركز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، والذي لم

يؤكد صورة الجمهورية البرلمانية التي تتميز بأن رئيس الجمهورية يسود ولا يحكم، وبأن رئاسة الدولة تنفصل عن رئاسة الحكومة. وإنما كانت نصوص الدستور صريحة في أن رئيس الجمهورية يجمع بين صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة، وبذلك كان يرأس الدولة والحكومة في وقت واحد.

ويمكن القول إن النظام الجمهوري الذي وضعه دستور سنة ١٩٥٦ يعتبر نظاماً مختلطاً بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، ولكنه يرجح كفة السلطة التنفيذية (بدوي، ١٩٦٧، ص ٣٢٠) فهو تكييف مرجح لأنه لم يمزج بين النظامين البرلماني والرئاسي ويصبهما في قالب واحد وإنما احتفظ بمظاهر كل منهما على حدة، ثم أثبت ترجيح كفة السلطة التنفيذية بمنحه سلطات واسعة تشريعية وتنفيذية لرئيس الجمهورية، دون أن يرتب على ذلك مسئوليته السياسية أمام المجلس النيابي.

وتبدو مظاهر النظام الرئاسي واضحة في إسناد كثير من المهام القيادية لرئيس الجمهورية الذي أصبح مختصاً بتعيين الوزراء وتنظيم الأجهزة الإدارية والإشراف عليها، وبذلك جمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة وأصبح له الحق في ممارسة اختصاصات تنفيذية عن طريق الأوامر أو القرارات الجمهورية، أي بنفسه ومن غير أن يلزم توقيع الوزراء المختصين عليها على ما تقضي به قواعد النظام البرلماني.

وإذا كان الدستور قد قرر في المادة ١٣١ بأن يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للدولة، فإن هذه المادة لم تكن تفعل في حقيقة الأمر أكثر من مجرد تنظيم هيئة للمشورة ولتبادل الرأي في السياسة العامة التي يستقل رئيس الجمهورية بوضعها في النهاية. (الجرف ١٩٧٣، ص ١٩٢).

ونلاحظ بالتالي أن السلطة التنفيذية كانت من حق رئيس الجمهورية الذي يتولاها ويمارسها على الوجه المبين في الدستور فهو الذي يقترح القوانين ويعترض عليها ويصدر قرارات تكون لها قوة القانون فيما بين أدوار انعقاد وفي فترة حل المجلس النيابي (مجلس الأمة في ذلك الوقت) ويصدر اللوائح

التفويضية ويرتب المصالح العمومية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويعين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين وله حق العفو، ويعلن الحرب، ويبرم المعاهدات ويعلن حالة الطوارىء.

ومع كل ذلك فما زالت صورة النظام الرئاسي غير كاملة لعدم وجود فصل شديد بين السلطات ولأن الدستور لم يلتزم في شأن الوزراء حرفية النظام الرئاسي فهؤلاء إن كان لرئيس الجمهورية حق تعيينهم وإعفائهم من مناصبهم إلّا أنهم لا يتبعون رئيس الدولة على مقتضى التبعية الرئاسية فهم ليسوا مجرد معاونين لرئيس الجمهورية، يأتمرون بأوامره أو مجرد منفذين للسياسات التي يضعها، بل هم مستلقون كل في وزارته يتولى الإشراف على شئونها ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها. وعلى هذا الأساس يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، مسئولاً عن تنفيذ سياسة الحكومة فيها أمام رئيس الجمهورية وأمام المجلس النيابي على حد السواء، بحيث إذا قرر البرلمان عدم الثقة به وجب عليه اعتزال الوزارة. وتعتبر هذه الخاصية من خصائص النظام البرلماني.

كما تبدو مظاهر هذا النظام (البرلماني) واضحة في إشارة الدستور إشارة ضمنية إلى وجود مجلس للوزراء، ولكن هذه الصورة لم تكتمل هي الأخرى إذا لم يقرر الدستور المسئولية التضامنية للوزراء ـ طبقاً للمبدأ القائم في النظام البرلماني ـ بل كانت مسئولية كل منهم فردية عن أعمال وزارته، كما كان اختصاص مجلس الوزراء ـ كما سبق القول مقصوراً على اتخاذ التوصيات التي لا تصبح نافذة إلّا بعد صدور قرارات جمهورية في شأنها.

يتضح مما سبق أن الإدارة في الأجهزة المركزية في ظل دستور سنة ١٩٥٦ كانت مصطبغة بالمركزية الشديدة وبتركيز كبير لكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية والقيادة العليا للجهاز الحكومي في يد رئيس الجمهورية.

وقد توالت عدة أحداث بعد ذلك أثرت في نظام الحكم وأدت إلى إصدار دستور سنة ١٩٦٤ فقد قامت الوحدة مع سورية في ٢١ فبراير سنة ١٩٥٨

ونشأت بمقتضاها الجمهورية العربية المتحدة. ثم انفصلت سوريا عن مصر في ٢٧ من سبتمبر ١٩٦١ ثم تلا الانفصال صدور الميثاق الذي أقره المؤتمر الوطني للقوى الشعبية في ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢ وأصبح محتماً أن تتلاءم جميع أوضاع العمل الوطني في كل مجالاته مع مبادىء الميثاق وأحكامه.

فصدر في ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٦٢ إعلان دستوري تقرر به أن يعطي رئيس الجمهورية سلطات منصبه إلى مجلس للرئاسة يعتبر الهيئة العليا لسلطة الدولة، ويتولى رسم سياستها وتخطيط الوصول إليها مع إنشاء مجلس تنفيذي يكون الهيئة التنفيذية والإدارية العليا لسلطة الدولة لتقوم على التنفيذ العملي.

وفي ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ صدر دستور جديد عدل الوضع السابق مرة أخرى حيث تقرر إلغاء مجلس الرئاسة والعودة إلى نظام الحكم الجمهوري على أساس أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية والإدارية يباشر اختصاصاته على الوجه المبين بالدستور وتعاونه الحكومة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات مع إقرار نوع من الرقابة المتبادلة بين السلطات العامة بما يقترب كثيراً من النظام البرلماني التقليدي.

وبالتالي يمكن القول إن دستور سنة ١٩٦٤ أخذ بالكثير من مظاهر النظام البرلماني ولكنه لم يأخذ بتلك المظاهر كاملة. فلم يجعل من رئيس الدولة مجرد سلطة رمزية بل جعل منه سلطة حقيقية تمارس الكثير من المهام التنفيذية، لذلك فالفقه يرى أن النظام الجديد هو نظام برلماني يحتفظ ببعض ملامح النظام الرئيسي (الطماوي، ١٩٦٥، ص ٢٤٣).

وتتشكل القيادة العليا للدولة في ظل التنظيم الجديد من رئيس الجمهورية والحكومة التي أصبحت تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء.

فمن أهم مظاهر التنظيم الجديد وجود مجلس للوزراء يشترك فيه جميع الوزراء في تقرير السياسة العامة للدولة، لذلك فهم يتحملون المسئولية التضامنية عن هذه السياسة، فلم تصبح مسئولية الوزراء مسئولية فردية كما كان الوضع السائد في ظل دستور سنة ١٩٥٦، بل أصبحت تضامنية نتيجة

لمشاركتهم في تقرير السياسة العامة وتحملهم جميعاً مسئولية ذلك التقرير.

ولكن نجد أن هذا التنظيم الجديد جعل من الحكومة سلطة إدارية فوق الوزراء وكافة الأجهزة الإدارية بالدولة، فلم يقتصر عملها على التقرير والتنسيق والمتابعة كما هو الوضع بالنسبة لمجلس الوزراء في ظل النظام البرلماني في صورته التقليدية بل أصبحت الحكومة سلطة رقابة على الأجهزة المختلفة. وذلك واضح من المادة ١٣٥ من الدستور التي تنص بصراحة على أن «تراقب الحكومة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية، ولها أن تلغي أو تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين في القانون».

ويلاحظ أيضاً أن تسمية «رئيس مجلس الوزراء» المعروفة في النظام البرلماني قد تغيرت إلى تسمية «رئيس الوزراء» وليس لهذا التغيير دلالة شكلية فحسب إذ يرى الفقه أنه ترتب على ذلك التغيير أن رئيس الوزراء لم يعد زميلاً كبيراً بين زملاء متساوين أو «وزيراً أول» بل أصبح رئيساً إدارياً للوزراء (الطماوي، ص ٢٥٥).

ويتضح من هذا التنظيم الجديد أن تقرير السياسة العامة للدولة أصبح عملية مشتركة بين رئيس الدولة والحكومة. فرئيس الجمهورية يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها.

واشتراك الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة، في ظل دستور ١٩٦٤ هو اشتراك حقيقي باختصاص أصيل في وضع هذه السياسة على خلاف ما كان عليه الوضع في دستور ١٩٥٦.

ويظهر أن هذا الحكم الجديد فيما يتعلق بتحويل الحكومة اختصاصاً أصيلاً في وضع السياسة العامة للدولة وتقرير مسئوليتها أمام مجلس الأمة هو نتيجة طبيعية لاتجاه المشرع الدستوري عندنا نحو تقوية الأساس البرلماني الذي يقوم عليه نظام الحكم - كما سبق القول - في دستور ١٩٦٤ عما كان عليه في دستور سنة ١٩٥٦ (مهنا، ١٩٧٥ ص ٣٥٣).

وبالتالي نجد أن هناك اختصاصات يباشرها رئيس الجمهورية بنفسه بقرارات جمهورية ولا يباشرها عن طريق الحكومة، وهي اختصاصات حكومية مثل وضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الحكومة واقتراح القوانين والاعتراض عليها، وإعلان الحرب وإبرام المعاهدات وإعلان حالة الطوارىء واستفتاء الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا ودعوة مجلس الأمة إلى الانعقاد وفض دورته وحل المجلس.

أما الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في الدستور، وهي اختصاصات إدارية، فإن رئيس الجمهورية يباشرها عن طريق الحكومة. وهذه الاختصاصات هي ترتيب المصالح العامة وإصدار لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتعيين وعزل الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين.

ورئيس الجمهورية بما أنه الرئيس الأعلى للدولة، هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم.

أما الحكومة فهي بنص صريح من الدستور، الهيئة التنفيذية والإدارية العليا. ويشمل اختصاصها مباشرة الوظيفتين الحكومية والإدارية في الحدود التي رسمها الدستور فهي إذاً تشترك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وتتولى تنفيذ هذه السياسة وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية وتمارس كافة الاختصاصات اللازمة كذلك. كما تختص بتنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية الخاصة بالبناء الاشتراكي، ورفع معيشة الشعب وانتهاج سياسة خارجية سليمة، كما تختص بإعداد مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية.

يتضح مما سبق أن تنظيم السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية المركزية كان خطوة على الطريق نحو تأكيد الكثير من مظاهر النظام البرلماني، وبالذات فيما يتعلق بفكرة ثنائية السلطة التنفيذية بين الحكومة ورئيس الجمهورية والمسئولية السياسية التضامنية للحكومة أمام مجلس الأمة ولكنه احتفظ ببعض ملامح النظام الرئاسي فيما يتعلق بالسلطات التنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية.

وهذا التنظيم استمر العمل به حتى حرب ١٩٦٧ حيث أدت متطلبات العمل بعد النكسة إحداث بعض التغيرات في هذا التنظيم السابق ومن أهمها تولي الرئيس جمال عبد الناصر رئاسة وزارة جديدة شكلت في ١٩ يونيو ١٩٦٧، وقد جمع الرئيس بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الوزراء أي العودة إلى نظام فردية السلطة التنفيذية الذي كان معمولاً به في ظل دستور سنة ١٩٥٦.

واستمر هذا الوضع الأخير حتى تولى الرئيس أنور السادات رئاسة الجمهورية في أكتوبر سنة ١٩٧٠. وأعاد عملية الفصل بين سلطات رئيس الدولة ورئيس الحكومة مرة أخرى. إذ اختار الرئيس وزارة جديدة برئاسة الدكتور محمود فوزي وعهد إليها بمهمة القيادة العليا للدولة وتصريف شئونها بحيث أصبحت مختصة بتقرير السياسة العامة وتحمل المسئولية التضامنية عن نتيجة أعمالها، فضلاً عن اختصاص كل وزير بتصريف شئون وزارته والأجهزة التابعة لها وكان هذا الوضع تمهيداً للنظام الذي أقره دستور سنة ١٩٧١.

والدستور الذي أصدر في الحادي عشر من سبتمبر سنة ١٩٧١، أخذ إلى حد كبير بمظاهر النظام البرلماني ولكنه لم يأخذ بتلك المظاهر كاملة واحتفظ ببعض ملامح النظام الرئاسي ويمكن القول أن هذا الدستور في تنظيمه لنظام الحكم في مصر كان آخذاً بسمات النظام البرلماني عن الدستور الذي سبقه وهو دستور ١٩٦٤.

فقد جعل دستور ١٩٧١ رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) السلطة العليا في الدولة يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني. فالدستور إذاً يبرز دور رئيس الجمهورية كحكم بين السلطات يتدخل لفض أي نزاع يقوم بينها. وهذه هي إحدى خصائص النظام البرلماني التي تمكن رئيس الدولة من ممارسة دوراً حيادياً للحفاظ على التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة.

ومن الناحية الأخرى فإن الدستور يوجب أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية وأن يمارسها «على الوجه المبين في الدستور» فرئيس الجمهورية لا يترخص في مباشرة السلطات المقررة على النحو الذي يتراءى له وإنما هو مقيد في مباشرتها بالأوضاع التي حددها الدستور.

والمادة ١٣٨ توجب أن يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها «على الوجه المبين في الدستور» وهذه المادة هي الأساس في اشتراك الحكومة أو الوزارة مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وهذا الاشتراك هو وحده الذي يتفق مع المسئولية السياسية للحكومة أو الوزارة أمام البرلمان (مجلس الشعب). وهذا الاشتراك أيضاً هو القيد الذي يحدد، كيفية مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته وهو الذي يقطع بأن الدستور لم يقرر لرئيس الجمهورية أية اختصاصات منفردة عندما نص على أن يتولى السلطة التنفيذية طالما أنه قيد مباشرة هذه الاختصاصات بأن تكون «على الوجه المبين في الدستور» (عصفور، ص ٩٠ ـ ٩١).

وبالتالي فإن الاختصاصات ذات الصبغة الرئاسية أي الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفته الرئيس الأعلى للدولة هي التي يبرز في مباشرتها دوره بالنسبة لدور الحكومة أو الوزارة وهي تأكيد سيادة الشعب وغيرها ورعاية الحدود بين السلطات، واتخاذ الإجراءات السريعة في حالات الخطر، وتعيين نائب رئيس الجمهورية أو أكثر، تعيين الوزراء وإعفاءهم من مناصبهم، استفتاء الشعب في المسائل الهامة.

أما الاختصاصات الأخرى المتعلقة بتولي رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية (على الوجه المبين في الدستور) فإنه يتولاها بالاشتراك مع الحكومة (مجلس الوزراء) وليس منفرداً فرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء هما القائمان على أمر السلطة التنفيذية بكافة الاختصاصات المقررة لها. ويمكن تقسيم هذه الاختصاصات إلى: (١) اختصاصات حكومية وتشمل وضع السياسة العامة

للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء والإشراف مع مجلس الوزراء على تنفيذها، إعلان حالة الطوارىء، حق العفو، إعلان حالة الحرب، إبرام المعاهدات، دعوة مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي أو الاجتماع غير عادي وفض الدورة في الحالتين، اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.

(٢) **اختصاصات إدارية**: وتشمل إصدار قرارات لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين، بالقانون إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، إصدار لوائح الضبط، إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.

أما الحكومة (مجلس الوزراء) فهي بصريح نص الدستور الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة. وهي تتولى بالتالي كما سبق الإشارة ـ السلطة التنفيذية بالاشتراك مع رئيس الجمهورية وتشترك معه في تقرير السياسة العامة للدولة وفي الإشراف على تنفيذها وهي تقوم بتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة، وتصدر القرارات الإدراية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها، وتعد مشروعات القوانين والقرارات ومشروع الموازنة العامة للدولة ومشروع الخطة العامة، وتعقد القروض وتمنحها وفقاً للدستور، وتلاحظ تنفيذ القوانين وتحافظ على أمن الدولة وتحمي حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ويلاحظ أن النص على دور رئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ جاء مختلفاً عن النص الوارد في هذا الشأن في دستور سنة ١٩٦٤. فبينما كان دستور ١٩٦٤ يستعمل للدلالة على رئيس الحكومة اصطلاح رئيس الوزراء، فإن دستور ١٩٧١ استعمل في هذا الصدد اصطلاح رئيس مجلس الوزراء.

وبينما كان دستور سنة ١٩٦٤ ينص على أن رئيس الوزراء «يدير أعمال الحكومة، نص دستور ١٩٧١ على أن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال الحكومة».

والفرق واضح بين دلالات الاصطلاحات المستعملة في الدستورين

فدستور ١٩٧١ قد أعاد خصائص النظام البرلماني التقليدية إلى الحكومة المصرية فأعاد استخدام لفظ مجلس الوزراء ولفظ رئيس مجلس الوزراء. وأصبح رئيس المجلس بالتالي زميلاً كبيراً بين زملاء متساويين أو «وزيراً أول» وليس رئيساً إدارياً للوزراء كما كان الوضع في ظل دستور ١٩٦٤.

كما أن دستور ١٩٧١ قد قصر عمل الحكومة على توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة ولم يجعل بالتالي من الحكومة سلطة إدارية فوق الوزراء وكافة الأجهزة الإدارية كما فعل دستور ١٩٦٤. وهذا الوضع يتمشى مع وضع الحكومة في النظام البرلماني في صورته التقليدية.

وبالتالي أصبح الوزير بنص الدستور هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها.

وتوفرت إذاً للحكومة في ظل دستور ١٩٧١ مقومات الوزارة في النظام البرلماني وبالذات فيما يتعلق بوحدة مجلس الوزراء المتجانسة، ومسئوليته السياسية أمام المجلس النيابي (مجلس الشعب) وحقه في حل البرلمان حلاً وزارياً.

فالوزراء طبقاً لدستور ١٩٧١ يتحملون المسئولية السياسية متضامنين ومنفردين أمام المجلس النيابي. وهذا وضعاً طبيعياً نتيجة لاشتراكهم الفعلي في وضع السياسة العامة للدولة وإشرافهم على تنفيذها.

ومما سبق يتضح أن النظام السياسي الذي وضعه دستور سنة ١٩٧١ يأخذ بالكثير من مظاهر النظام البرلماني. ولكن فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية وبالذات في الاختصاصات المقررة لرئيس الجمهورية أخذ ببعض ملامح النظام الرئاسي فقد أشرك رئيس الجمهورية إشراكاً فعلياً في تولي السلطة التنفيذية دون أن يترتب على هذا الاشتراك والممارسة الفعلية للسلطة التنفيذية أية مسئولية سياسية لرئيس الجمهورية وإنما نص فحسب على مسئوليته الجنائية فرئيس الجمهورية غير مسئول أمام مجلس الشعب عما يؤديه من أعمال فهو لا يسأل سياسياً وإنما يسأل جنائياً فحسب وهذه إحدى خصائص النظام الرئاسي الذي يتميّز بالفصل

الشديد بين السلطات وبمسئولية رئيس الجمهورية أمام الشعب فقط (الذي اختاره) دون المجلس النيابي.

وبما أن عملية اختيار رئيس الجمهورية وتوليه لمنصبه في مصر تتم أساساً عن طريق المجلس النيابي بترشيح منه ثم استفتاء شعبياً، ولا يتم اختياره عن طريق الانتخاب العام المباشر من قبل الشعب فكان يجب أن تقرر مسئوليته السياسية أمام الهيئة التي اختارته وهي الهيئة التشريعية (مجلس الشعب) أو أن لا يسمح له بممارسة أية سلطات فعلية طبقاً للحقيقة الدستورية الجوهرية التي تقضي بتلازم السلطة والمسئولية فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسئولاً عن مباشرتها كما أن الذي يسأل يجب أن يكون هو صاحب السلطة.

وهذه الحقيقة الدستورية المتقدمة هي التي جعلت بعض أساتذة القانون الدستوري يقرون بأن رئيس الجمهورية في مصر ـ وهو غير مسئول سياسياً ـ لا يملك أن يباشر أية سلطات مقررة له في الدستور إلاّ عن طريق وزرائه (مجلس الوزراء) الذين يسألون سياسياً ودونه عن مباشرة تلك السلطات (عصفور، ص ٨٧ ـ ٨٨).

وضع السلطة التشريعية:

اختلف وضع السلطة التشريعية في ظل دساتير ما بعد الثورة، وأيضاً فيما بينها عن وضعها في ظل دستور سنة ١٩٢٣.

ففي ظل دستور سنة ١٩٥٦ الذي أسس نظام الحكم في مصر على قاعدة النظام الجمهوري تولى المجلس النيابي (مجلس الأمة) وحده السلطة التشريعية. فالسلطة التشريعية قررت إذاً للبرلمان دون اشتراك فيها من جانب رئيس الجمهورية، وذلك بخلاف ما كان ينص عليه دستور سنة ١٩٢٣ ـ كما سبق البيان ـ من أن السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب. وقد قصر الدستور (١٩٥٦) دور رئيس الجمهورية على حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها. وهذين الحقين لا يدخلان في العملية التشريعية نفسها. وبالتالي ينفرد المجلس النيابي بوظيفة سن القوانين وإقرارها.

وإعطاء المشرع لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها المجلس النيابي هي إحدى خصائص النظام الرئاسي التي أخذ بها دستور سنة ١٩٥٦ ـ كما سبق القول ـ والتي ثبت بها ترجيح كفة السلطة التنفيذية بالنسبة لسلطته التشريعية.

والمجلس النيابي يمارس أيضاً اختصاصاً سياسياً بجانب اختصاصه التشريعي واختصاصه المالي في الموافقة على الميزانية العامة للدولة، وهو الرقابة على السلطة التنفيذية. ولكن نلاحظ أن هذه الوظيفة الرقابية التي يمارسها المجلس النيابي على أعمال الأجهزة التنفيذية ضعيفة إلى حد ما، ولا تتناسب مع سلطة البرلمان في مراقبة الحكومة ومحاسبتها عن تصرفاتها في الأنظمة البرلمانية التقليدية.

فالمجلس النيابي في مصر طبقاً لدستور سنة ١٩٥٦ لا يملك حق سحب الثقة من الحكومة أي أن الوزارة ليست مسئولة سياسياً وتضامنياً أمام البرلمان وهذا الوضع، يضعف إلى حد كبير من فعالية الرقابة المفروض أن تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولا يعوض ذلك مسئولية الوزراء منفردين أمام البرلمان، وحق هذا الأخير في سؤالهم واستجوابهم وسحب الثقة منهم، فهذه المسئولية الفردية للوزراء عن تصرفات كل منهم داخل وزارته أمام المجلس النيابي، لا تعادل بأي حال من الأحوال مسئوليتهم مجتمعين أي متضامنين أمام البرلمان.

ولكن عدم مسئولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان في ظل دستور سنة ١٩٥٦ كان أمراً طبيعياً إذ لم يعطي هذا الدستور للحكومة الحق في تولي السلطة التنفيذية وتقرير السياسة العامة للدولة. بل قصر هذا الحق فقط على رئيس الجمهورية. وبما أن الحكومة لا تشترك في وضع السياسة العامة للدولة فإنها أيضاً لا يجب أن تكون مسئولة عنها أمام البرلمان.

والذي يملك حق تولي السلطة التنفيذية وممارستها طبقاً لدستور ١٩٥٦ هو رئيس الدولة الذي يجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، وبالرغم

من توليه وحدة السلطة التنفيذية وتقريره للسياسة العامة للدولة، فهو غير مسئول سياسياً أمام المجلس النيابي بالإضافة إلى حقه في حل البرلمان رئاسياً.

وهذا الوضع بالطبع يؤدي إلى إخلال التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وسيطرة الأولى على الثانية وبالتالي ضعف رقابة المجلس النيابي على أعمال السلطة التنفيذية.

وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بنظام المجلس الواحد. فتكونت السلطة التشريعية من مجلس واحد هو مجلس الأمة. وقد تخلى المشرع بالتالي عن نظام المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) الذي كان سائداً في ظل دستور سنة ١٩٢٣.

وكان يتم اختيار أعضاء مجلس الأمة بالانتخاب بالعام المباشر من قبل الشعب وكان يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الأمة أن يكون عند صدور قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب عضواً عاملاً في التنظيم السياسي الوحيد الذي أقامته الدولة بعد إلغاء الأحزاب السياسية وهو الاتحاد القومي (ومن قبله هيئة التحرير). والاتحاد القومي كان يمثل حزب الدولة الوحيد، والذي قصد به إيجاد قوة شعبية تؤيد الحكومة وتجند المواطنين لمساندتها وتأييد سياستها واشتراط العضوية العامة في هذا الحزب السياسي الأوحد كان وسيلة فعالة في يد الحكومة لرفض ترشيح من لا تريد ترشيحه كما أن استلزام استمرار تلك العضوية للاحتفاظ بعضوية المجلس النيابي كان سلاحاً على رقاب الأعضاء وتهديداً مدمراً لكل من كانت تحدثه نفسه منهم باتخاذ أي موقف يشكك في ولائه للسلطة الحاكمة.

وزاد من طغيان الاتحاد القومي (ومن بعده الاتحاد الاشتراكي العربي) ما ذهبت إليه بعض فتاوى وأحكام مجلس الدولة من أن «الاتحاد القومي هو في حقيقته سلطة مستقلة بذاتها عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية فهو سلطة رابعة أنشأها الدستور ومهمتها سياسية هي اختيار المرشحين لعضوية

مجلس الأمة، وقراراتها ليست قرارات إدارية مما تخضع لرقابة القضاء الإداري بل تخرج عن سلطانه» (عصفور، ص ١٧٤).

وهذا الوضع أيضاً كان يؤدي إلى زيادة نفوذ السلطة التنفيذية وزيادة سيطرتها على السلطة التشريعية وبالتالي إلى زيادة خضوع هذه الأخيرة لها.

مثل هذا الوضع يؤدي بالطبع إلى تحول المجلس النيابي من رقيب على أداء الأجهزة الإدارية في الدولة إلى مبرراً لتصرفاتها وأعمالها وسيطرة السلطة التنفيذية بهذه الصورة على السلطة التشريعية يفتح الباب على مصراعيه لكل صور وألوان انحراف الأجهزة التنفيذية والإدارية للدولة وتصرفها على هواها دون محاسب ولا رقيب وبالتالي دون الأخذ في الاعتبار المصالح العامة للشعب.

وقد تغير وضع السلطة التشريعية من حيث اختصاصها في ظل دستور سنة ١٩٦٤، الذي كان أكثر أخذاً بمظاهر النظام البرلماني عن وضعها في ظل دستور سنة ١٩٥٦.

فمجلس الأمة (البرلمان) في ظل دستور سنة ١٩٦٤ له سلطة التشريع ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ولا تصدر القوانين إلاَّ بموافقته، وتقدم الحكومة برنامجها للمجلس بأمر من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة المسئولين أمامه، وهو يناقش أعمالهم وتقاريرهم وسياستهم وللمجلس أن يعطي ثقته للحكومة وأن يسحبها منها جملة وجزئياً، وللأعضاء في المجلس أن يوجهوا الأسئلة والاستجوابات للحكومة والوزراء.

ونلاحظ بالتالي أن دستور ١٩٦٤ قد كفل للمجلس النيابي كافة السلطات التي تمنح للهيئة التشريعية في الأنظمة البرلمانية، فقد كفل لمجلس الأمة سلطة سن القوانين والتشريعات (مع إبقاؤه على حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين والاعتراض عليها) وسلطة الموافقة على الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي أي سلطة رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وسلطة الرقابة على الحكومة ومحاسبتها عن كل أعمالها وتصرفاتها وبالتالي أصبحت الحكومة على خلاف الوضع في دستور ١٩٥٦، مسئولة سياسياً وتضامنياً أمام

البرلمان. وقد كفل الدستور للبرلمان كل الوسائل التي تمكنه من إحكام الرقابة على أعمال الحكومة وتصرفاتها بما في ذلك حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة وهي أقوى الوسائل الرقابية التي يملكها المجلس النيابي في الأنظمة البرلمانية.

ولو أن رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٦٤ لا ينفرد بوضع السياسة العامة للدولة كما كان الوضع في ظل دستور ١٩٥٦ بل تشترك معه الحكومة في تقريرها إلّا أن دستور ١٩٦٤ أبقى على عدم مسئوليته السياسية أمام المجلس النيابي، وحقه في حله حلاً رئاسياً. وهذا من شأنه بالطبع أن يقوى شوكة السلطة التنفيذية بالنسبة للسلطة التشريعية.

أما بالنسبة لتكوين مجلس الأمة (المجلس النيابي) في ظل دستور سنة ١٩٦٤ فلم يختلف كثيراً عن الوضع السابق فأعضاء مجلس الأمة يتم اختيارهم بالانتخاب العام المباشر من قبل الشعب ويشترط فيهم أن يكونوا أعضاء عاملين في الاتحاد الاشتراكي العربي الذي حل محل الاتحاد القومي في كونه التنظيم السياسي الوحيد أو حزب الدولة وكان يترتب على قيام الاتحاد الاشتراكي العربي بإسقاط عضويته العاملة الإسقاط الحتمي لعضوية المجلس النيابي. وبالتالي بالرغم من إعطاء الدستور للمجلس النيابي كل الوسائل الرقابية التي تمكنه من مباشرة اختصاصه السياسي في الرقابة على أعمال الحكومة وتصرفاتها، فإن فعالية هذه الرقابة كانت محدودة للغاية، نتيجة لخضوع أعضاء مجلس الأمة للسلطة التنفيذية.

ومعنى هذا التقييد الحقيقي والفعلي لسلطة مجلس الأمة في التشريع وفي الرقابة على أجهزة الحكومة ومساءلتها عن تصرفاتها وأعمالها هو سقوط الضمان بأن ما يصدر من تشريعات، وكذلك ما يمارسه الجهاز التنفيذي من سياسات سيكون لخدمة الصالح العام للشعب.

أما بالنسبة لوضع السلطة التشريعية في ظل دستور سنة ١٩٧١، فقد نصت المادة ٨٦ منه على أن يتولى مجلس الشعب (المجلس النيابي) سلطة

التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور.

وبالتالي نلاحظ أن الدستور أعطى المجلس النيابي الحق في مباشرة ثلاثة اختصاصات وهي الاختصاص التشريعي والاختصاص المالي والاختصاص الرقابي أو السياسي وهي الاختصاصات التي تعطى للمجلس النيابي في الأنظمة البرلمانية.

فأما عن الاختصاص التشريعي، فقد قطع الدستور بأن مجلس الشعب هو الذي يتولى السلطة التشريعية. فالسلطة التشريعية مقررة إذاً للبرلمان دون اشتراك فيها من جانب رئيس الجمهورية ولكن لهذا الأخير باعتباره رئيس السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين وإصدارها والاعتراض عليها وينص الدستور على أنه إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرده في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. أما إذا رده في الميعاد المذكور إلى مجلس الشعب فأقره المجلس ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر. ولكن حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها لا يدخل في العملية التشريعية ذاتها، ولا يعتبر سلطة تشريعية محققة وبالتالي فإن السلطة التشريعية ذاتها يتولاها مجلس الشعب بمفرده.

ومجلس الشعب يمارس أيضاً اختصاصه المالي في الموافقة على مشروع الموازنة العامة وإقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموافقة على الحساب الختامي لميزانية الدولة في آخر السنة المالية وبالتالي فمجلس الشعب هو الذي يسير ويوجه السياسة العامة للدولة بمختلف جوانبها بما يحقق الصالح العام. كذلك يجب أن تحصل الحكومة على موافقة البرلمان المسبقة قبل تعديل أو تغيير أي بند من بنود الميزانية، أو عقد قروض محلية أو أجنبية أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة، أو إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاءها.

فدستور ١٩٧١ يؤكد إذاً الأخذ بالمبادىء المقررة في النظم البرلمانية بصدد الاختصاصات المالية لمجلس الشعب.

ويمارس مجلس الشعب أيضاً بنص الدستور، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية فالحكومة (الوزارة) مسئولة سياسياً وتضامنياً أمام البرلمان وهكذا يقيم الدستور نظاماً يمكن بمقتضاه للمجلس النيابي أن يراقب الحكومة ويحاسبها ويسألها عن تصرفاتها وأعمالها.

وقد كفل دستور ١٩٧١ لمجلس الشعب العديد من الوسائل التي تمكنه من إحكام الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وهي: السؤال والاستجواب وطلب المناقشة العامة والافتراح برغبة أو بقرار، ولجان تقص الحقائق ولجان الاستطلاع والمواجهة وهي كلها أدوات تمكن المجلس النيابي من بسط رقابته على كافة الأجهزة التنفيذية والإدارية للدولة والعاملين بها.

فدستور سنة ١٩٧١ واللائحة الداخلية لمجلس الشعب يوفران وسائل للرقابة وتبادل الرأي تزيد على تلك المقررة بالدساتير السابقة بما فيها دستور سنة ١٩٢٣ وكلما زادت هذه الوسائل كلما قويت بالطبع فرص التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

أما بالنسبة لأقوى وسيلة للرقابة البرلمانية وهي طرح الثقة بالوزارة والتي قد تنتهي إلى سحب الثقة منها فقد كفلها أيضاً دستور ١٩٧١ لمجلس الشعب فتنص المادة ١٢٦ من الدستور على أن «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزرائه.

على أن الدستور يميز بين الآثار المترتبة على قرار مجلس الشعب بسحب الثقة من الوزراء وبين قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (الوزارة). فإذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه فقرار المجلس بسحب الثقة يؤدي بقوة الدستور بالنسبة لنواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم إلى إقالتهم.

أمـا بـالنسبـة لقـرار المجلس بسحب الثقـة من رئيس مجلس الـوزراء (الوزارة) فيلزم لصدور هذا القرار أن يقـرر مجلس الشعب بناء عـلى طلب عشر أعضـائه مسئـولية رئيس مجلس الـوزراء وأن يصدر هـذا القرار بـأغلبية أعضـاء المجلس. ولا يجـوز أن يصـدر القـرار المـذكـور إلاَّ بعـد استجـواب وجـه إلى الحكومة، أو بعد انقضاء ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

ولا يترتب على القـرار بمسئوليـة رئيس مجلس الوزراء أي أثـر يمس منصبه وإنما يرفع مجلس الشعب تقريره بالمسئولية إلى رئيس الجمهـورية متضمنـاً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه.

ورئيس الجمهـورية وفق هـذا النـظام، هـو الحكم في الاعـتزال أو البقـاء بالنسبة للوزارة فله أن يرد التقريـر إلى المجلس خلال عشرة أيـام فإمـا أن يعدل عنـه المجلس فتنتهي آثاره وإمـا أن يعود إلى إقـراره من جـديـد فيجـوز لـرئيس الجمهـورية أن يعـرض موضـوع النزاع بـين المجلس والحكومـة عـلى الاستفتـاء الشعبي (أي الاحتكـام إلى الشعب). ويجب أن يجـري هـذا الاستفتـاء خـلال الثلاثين يـوماً من تـاريخ القـرار الأخير للمجلس. وتـوقف جلسات المجلس في هذه الحالة.

فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومـة اعتبر المجلس منحـلاً، وإلاَّ قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

وهـذا التنظيم لا يتـلاءم مع مقتضيـات النظام الـبرلماني التي تـوجب على الوزارة أن تستقيل بمجرد أن يسحب البرلمان ثقته منها.

وبالتالي يمكن القول أنه بالرغم من أخذ دستور سنـة ١٩٧١ بالعـديد من مظاهر النظام البرلماني إلاَّ أن بعض مظاهر هذا النـظام غير كـاملة بالإضـافة إلى أخذه ببعض ملامح النظام الرئاسي التي ترجح إلى حد ما كفة السلطة التنفيذيـة بالنسبة للسلطة التشريعية.

أمـا عن تكوين مجلس الشعب فقـد تغير وضعـه منذ صـدور دستور سنـة ١٩٧١ حتى الآن فـدستور ١٩٧١ في الأصـل مثل بـاقي دساتـير ما بعـد الثورة

جعل السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد هو مجلس الشعب والذي يتم تشكيله بالانتخاب العام المباشر من الشعب بشرط ألاَّ يقل عدد أعضائه المنتخبين عن ثلثمائة وخمسين عضواً (مع قابلية هذا العدد للزيادة تبعاً لاطراد تزايد السكان) نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. وأحال الدستور على قانون الانتخاب في شأن تحديد الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وفي شأن تعريف العامل والفلاح. ويجيز الدستور لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة.

وتعيين السلطة التنفيذية للعشرة من أعضاء مجلس الشعب لا يتفق مع الصفة النيابية الواجب توافرها لهذا المجلس والذي ينبغي أن يكون منتخباً بكامله من الشعب. وهذا الوضع الذي يتنافى مع المبدأ الديموقراطي الصحيح والذي يستوجب أن يكون المجلس النيابي كله منتخباً يجعل للسلطة التنفيذية نفوذاً على مجلس الشعب لأن الأعضاء المعنيين يكونون مدينين بتعينهم للحكومة ومن ثم يعتبرون أنفسهم جنودها المدافعين عن سياستها ومطالبها ولو كانت هذه السياسة أو المطالب غير متفقة مع المصلحة العامة. ويزيد خطورة هذه السلطة إنه ليس في الدستور نص يحول دون إعادة تعيين الأعضاء المعينين مرة أخرى الأمر الذي يجعل هؤلاء في حرص دائم على إرضاء الحكومة لاستمرارهم وإعادة تعينهم (عصفور، ص ١٧٠).

ومدة عضوية مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجب أن يجري الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته.

وفي سنة ١٩٧٩ (بمناسبة انتخاب مجلس الشعب) صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب فنص على أن يتألف المجلس من ٣٨٢ ثلثمائة واثنين وثمانين عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري عام ويكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين كما نص على تقسيم الجمهورية إلى ١٧٦ مائة وستة وسبعين دائرة انتخابية وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من

العمال والفلاحين، وذلك باستثناء ثلاثين دائرة ينتخب عن كل منها ثلاثة أعضاء يكون أحدهم على الأقل من النساء.

وكان القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب أن يكون عند صدور قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب عضواً عاملاً في الاتحاد الاشتراكي العربي ومضت على عضويته العاملة مدة سنة على الأقل.

وكان اشتراط العضوية العاملة في حزب الدولة الوحيد قيداً خطيراً على حق الترشيح كما سبق القول ـ ولذلك صدر القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ بإلغاء اشتراط العضوية العاملة في الاتحاد الاشتراكي العربي في الترشيح لعضوية التنظيمات الشعبية والجماهيرية وتولي بعض الوظائف.

وقد أجاز دستور ١٩٧١ للعاملين في الحكومة والقطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب وأنه فيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ للعضو بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون.

وعضو مجلس الشعب الذي يحتفظ له بوظيفته العامة (بكافة مميزاتها) لحين انتهاء عضويته فيعود إليها أو إلى الوظيفة التي يكون قد رقي إليها أو إلى وظيفة مماثلة لا بد وأن يحرص أثناء مدة عضويته على عدم اتخاذ مواقف تغضب الحكومة حتى ينال الرعاية والحظوة عند عودته إلى الوظيفة العامة أو على الأقل حتى لا يتعرض لاضطهادها عند تحقق هذه العودة.

وهذا الوضع يفقد أعضاء المجلس النيابي، الممثلين للشعب والذين يجب أن يدافعوا عن مصالحه، الاستقلال الواجب لأداء مهمتهم وخاصة تلك المهمة الرقابية على أعمال الحكومة وسحب الثقة منها عند اللزوم.

ويشترط حالياً فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أن يكون منضماً لأحد الأحزاب ـ السياسية الموجودة والمعترف بها داخل الدولة. وهذا الوضع الأخير نشأ نتيجة أخذ نظام الحكم مؤخراً بنظام التعددية الحزبية.

وقد أضيفت مؤخراً لنصوص دستور سنة ١٩٧١ بعض المواد الخاصة بإنشاء مجلس الشورة وأصبحت السلطة التشريعية ـ نظرياً ـ مكونة من مجلسين هما مجلس الشعب ومجلس الشورى.

ومجلس الشورى هو مجرد مجلس استشاري لا يملك سوى إبداء الرأي في الموضوعات التي يجب عرضها عليه وهي مشروعات القوانين المكملة للدستور ومشروع الخطة العامة للتنمية والمعاهدات أو في الموضوعات التي قد يرى رئيس الجمهورية عرضها عليه وهي مشروعات القوانين أو الموضوعات المتصلة بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية والخارجية.

فأخذ رأي مجلس الشورى أمر واجب ولكن هذا الرأي لا يلزم مجلس الشعب ولا رئيس الجمهورية. واقتصار اختصاص مجلس الشورى على مهمة إبداء الرأي وهو الذي حدا إلى عدم تخويله سلطة مساءلة الوزراء سياسياً. فرئيس مجلس الوزراء والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشورى.

فمجلس الشورى هو إذاً مجرد مجلس لإبداء الرأي ولا يمارس أي قدر من السلطة التشريعية، كما أنه لا يباشر أي قدر من السلطة المالية أو الرقابية على الحكومة.

ويشكل هذا المجلس من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألّا يقل عن ١٣٢ عضواً، وينتخب ثلثا أعضائه بالاقتراع المباشر السري العام ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي، ومدة عضوية هذا المجلس ست سنوات ويتجدد انتخاب وتعيين نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات وفقاً للقانون وتجوز إعادة انتخاب أو تعيين من تنتهي مدة عضويته.

وإنشاء مجلس الشورى على هذا النحو يتنافى مع الاتجاه الذي ساد في معظم النظم البرلمانية الحديثة من اقتصار في تشكيل السلطة التشريعية على مجلس نيابي واحد. وهذا الاتجاه أملته ظروف الدولة الحديثة التي تقتضي السرعة في التشريع والاقتصاد في النفقات وملافاة التعقيدات والتعارضات الناتجة عن

وجود مجلسين فمجلس الشورة بصورته الحالية لا يحقق دوراً يشفع التكاليف الباهظة التي يستوعبها وجوده أو التأخير الذي لا بد وأن ينتج عن مباشرته اختصاصه المحدود في إبداء الرأي.

وبصفة عامة يمكن القول بأن السلطة التنفيذية في ظل هذا النظام أقوى من السلطة التشريعية، فهي تملك العديد من وسائل التأثير على السلطة التشريعية بالاختصاصات الموكلة إليها وبالذات فيما يتعلق باختصاصها السياسي (الرقابة على الحكومة) وبحكم تكوينها لا تملك ما يمكنها من مباشرة رقابة حقيقية وفعلية على السلطة التنفيذية. فأداء وتصرفات وأعمال الأجهزة التنفيذية والإدارية للدولة لا تخضع لعملية مسألة ومحاسبة قوية وبالتالي فعالة من قبل المجلس النيابي.

وضع النظام الحزبي

كانت توجد أحزاب سياسية متعددة ـ كما سبق البيان ـ قبل نجاح ثورة يوليو ١٩٥٢ ولكن هذه الأحزاب ألغيت وصودرت أموالها بموجب الإعلان الدستوري الصادر من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش بتاريخ ١٩٥٣/١/١٦. ومنذ ذلك التاريخ وحتى صدور القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الذي نظم الأحزاب السياسية في مصر، لم يوجد في مصر سوى تنظيم سياسي واحد، وهو حزب الدولة الوحيد، الذي سيطر واحتكر تماماً العمل السياسي في الدولة.

وبالتالي فإن نظام الحكم في مصر كان يقوم حتى وقت قريب جداً على أساس التنظيم السياسي الواحد الذي يقوم على أساس تحالف قوى الشعب العاملة ويعبر عن إرادة الجماهير ويقود العمل الوطني فهذا التنظيم كان نظرياً ـ تنظيمياً شعبياً سياسياً يتمثل فيه تحالف قوى الشعب المختلفة في إطار الوحدة الوطنية ولكنه كان في حقيقة الأمر حزب سياسي واحد أنشأته السلطة الحاكمة لكي يساعدها على البقاء في الحكم.

ولقد تغير اسم هذا التنظيم السياسي الوحيد منذ بداية النظام الجمهوري

في مصر وحتى السماح بتعدد التنظيمات السياسية ولكنه لم يتغير في مضمونه كثيراً.

ففي ١٩٥٣/١/٢٣ أعلنت حكومة الثورة نشأة هيئة التحرير واستهدفت بإنشائها إيجاد تنظيم شعبي يعاونها على تحقيق غاياتها ويقنع المواطنين ببرامجها. ولم يقدر لهيئة التحرير النجاح فصدر قرار بتشكيل تنظيم سياسي آخر يحل محلها وهو الاتحاد القومي في ١٩٥٧/٥/٢٨، وقيل في تبرير قيامه أنه قصد به تحقيق الوحدة الوطنية بعد اندحار العدوان الثلاثي سنة ١٩٥٦، وتأكيد الجهود نحو التطوير الاجتماعي والاشتراكي وتجنيب الشعوب مضار الخلافات.

ولم يكن الاتحاد القومي سوى هيئة التحرير تحت اسم آخر، فأخفق كما أخفقت تلك الهيئة وخاصة بعد أن ثبت أنه لم يستطع أن يحول دون انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة، بل واستخدم كأداة من جانب بعض العناصر المضادة التي دخلت في عضويته لتحقيق ذلك الانفصال.

وكان لانفصال سوريا آثار بارزة في النظام السياسي الذي وضعته حكومة الثورة ـ ومنها العدول عن فكرة التنظيم السياسي المفتوح لكافة المواطنين والتي كانت أساس تشكيل هيئة التحرير والاتحاد القومي إلى فكرة التنظيم السياسي المقيد والمؤسس على استبعاد فئات من المواطنين وصفت بالرجعية وأطلق على أفرادها «أعداء الشعب» (عصفور، ص ٣٦).

فبيان ١٩٦١/١١/١٤ الذي أصدره الرئيس جمال عبد الناصر وما أعقبه من قرارات ولجان، انتهت إلى إقرار مشروع التنظيم السياسي الذي عرضه في ١٩٦٢/٧/٢، ومن بعد إلى تشكيل الاتحاد الاشتراكي العربي بموجب نظامه الأساسي والذي أصدره الرئيس جمال عبد الناصر بوصفه رئيس ذلك الاتحاد.

والاتحاد الاشتراكي العربي (على حسب نظامه الأساسي) هو «الطليعة التي تضم النخبة الاشتراكية وتقود الجماهير وتعبر عن إرادتها وتوجه العمل الوطني وتقوم بالرقابة الفعالة على سيره في خطه السليم في ظل مبادىء الميثاق. وهو الوعاء الذي تلتقي فيه مطالب الجماهير واحتياجاتها. ويضم الاتحاد الاشتراكي

العربي كتنظيم سياسي شعبي، قوى الشعب العاملة، ويشتمل فيه تحالف هذه القوى في إطار الوحدة الوطنية.

فالاتحاد الاشتراكي هو إذاً تنظيماً سياسياً مفروض أن يقوم على أساس الخلايا والتدرج صعوداً من القاعدة الشعبية وفق تكوين هرمي حتى القمة، ولجانه تبدأ من الريف والقرية ولتنتهي إلى البنادر والمدن الكبرى والعاصمة ويجتمع الأعضاء بانتظام ليناقشوا شتى المشكلات والمشروعات ويعالجوا الشكاوى ويرفعوا المقترحات للمسئولين وعلى رأس هذا الاتحاد رئيس يعتبر لسان حال العامل والمواطن، وتبذل اللجان قصارى جهدها لخدمة الشعب بلا تمييز ولا فارق بسبب الطبقة وأصواتها المدوية تجد آذاناً صاغية لدى السلطات المسئولة.

فهذا النظام نظرياً يحقق سلامة سير القوى الشعبية المتضامنة وكذلك يحقق مصالح المواطنين ولكن هذا النظام أخفق كسابقيه بالرغم من الجهود الكبيرة التي بذلت في سبيل تطويره والدفاع عنه كتنظيم سياسي شعبي ـ وخاصة بعد الورقة التي أصدرها الرئيس محمد أنور السادات بوصفه رئيساً لهذا الاتحاد لتطويره والتي يطلق عليها ورقة أغسطس ١٩٧٤. فهذا التنظيم لم يفشل فقط بل كان مصدراً لأضرار قومية جسمية.

فالاتحاد الاشتراكي العربي تنظيم سياسي (مثل هيئة التحرير والاتحاد القومي) قصد به أن يشغل الفراغ الناجم عن إلغاء الأحزاب السياسية وأن يكون أداة لتأييد الحكومة في سياستها والعمل على إقناع الشعب بقراراتها وتصرفاتها. فهو حزب سياسي بل حزب الدولة الوحيد. ومهما قيل في محاولة التمييز بينه وبين الأحزاب السياسية ـ وخاصة القول بعدم سعيه إلى الاستيلاء على السلطة السياسية والقول بقيامة على تحالف بين قوى الشعب العاملة دون تحيز لاتجاهات فردية أو طائفية فإن الحقيقة المؤكدة هي أن الاتحاد الاشتراكي العربي متوافر على مقومات الحزب السياسي الواحد. ولا ينفي عنه هذه الصفة مجرد منع قيام أحزاب سياسية أخرى تنافسه على السلطة السياسية كما لا ينفيها

عنه القول باستناده إلى تحالف قوى الشعب العاملة لأن هذا التحالف لم يثبت قيامه في أي وقت من الأوقات (متولي، الحريات العامة ص ٢٢٤).

وقد تمكنت بعض القيادات التنفيذية والتي سميت مراكز القوى باستخدام ما كان يسمى بالتنظيم الطليعي وبأجهزة الدولة مستفيدة من الثغرات التي وضعها في قانون الاتحاد الاشتراكي لتسيطر تماماً على اختيار قياداته، ثم عملت على توجيه تلك القيادات بالأمر حتى جعلت من هذا التنظيم السياسي أداة لتحقيق أطماعها بدلاً من أن يكون أداة للتعبير الحر عن إرادة الجماهير.

وبالتالي يمكن القول بأنه في تلك الفترة التي تميز بها نظام الحكم في مصر بوجود حزب سياسي واحد، تمكنت السلطة التنفيذية من السيطرة تماماً على هذا التنظيم السياسي الوحيد وأخضعته لإرادتها وعن طريق هذه السيطرة استطاعت أيضاً أن تسيطر على أعضاء السلطة التشريعية فالذين كان يشترط فيهم قبل توليهم لمقاعدهم في البرلمان أن يكونوا أعضاء عاملين في هذا الحزب الوحيد. وبالتالي خضعوا تماماً لمطالب وتوجيهات القيادات التنفيذية مما أدى إلى انعدام تقريباً ـ قوى المعارضة الحقيقية داخل البرلمان وتقييد فعلي لسلطته في التشريع وبالتالي انعدام رقابة الجهاز التشريعي على أداء وتصرفات أجهزة الإدارة العامة.

ولقد أدى فشل نظام التنظيم السياسي الواحد وآثاره السيئة على نظام الحكم في مصر وعلى أداء الأجهزة التنفيذية والإدارية أن ضجت الجماهير من هذه التجربة وطالبت بالتغيير. ولقد استجابت السلطة الحاكمة لهذه المطالب الشعبية وعملت على تطوير تنظيم العمل السياسي في مصر تدريجياً إلى أن أخذت في النهاية بنظام تعدد الأحزاب ـ السياسية.

فقد تم تطوير الاتحاد الاشتراكي العربي والسماح خلاله بتعدد الآراء عن طريق إجازة إنشاء المنابر والتي أطلق عليها فيما بعد اسم التنظيمات ثم اسم الأحزاب والتي انقسمت إلى ثلاثة تبعاً للاتجاهات التي أريد تمثيلها: حزب مصر

العربي الاشتراكي (اتجاه الوسط) حزب الأحرار الاشتراكيين (اتجاه اليمين)، حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدي (اتجاه اليسار).

وصدر قانون ينظم الأحزاب السياسية برقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ونص في المادة ٣٠ منه على استمرار التنظيمات السياسية الثلاثة المشار إليها والتي كانت قائمة قبل صدوره.

وفي ظل القانون المذكور نشأ حزب الوفد الجديد ولكنه قرر حل نفسه اعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٧٨ بعد أن أعلن رئيس الجمهورية عن اتخاذ الإجراءات نحو تعديل قانون الأحزاب السياسية وفرض قيود جديدة على تكوين هذه الأحزاب والانتماء إليها ومباشرة الحقوق السياسية الأخرى. كما قرر حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي تجميد نشاطه لنفس الأسباب وقرر رئيس الجمهورية تشكيل حزب جديد وهو الحزب الوطني الديمقراطي ـ والذي قرر حزب مصر العربي الاشتراكي إدماج نفسه فيه وقام أيضاً حزب آخر وهو حزب العمل الاشتراكي والذي قصد من إقامته تمثيل المعارضة في مجلس الشعب.

وأصبحت الأحزاب الموجودة في الساحة السياسية: الحزب الوطني الديمقراطي وهو الحزب الحاكم، أو حزب الحكومة، وحزب العمل الاشتراكي، وحزب الأحرار الاشتراكيين.

وقد عدلت المادة الخامسة من دستور سنة ١٩٧١ لكي يتلائم مع هذا الوضع الجديد ونصت على أن «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في إطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور وينظم القانون الأحزاب السياسية».

ولكن نلاحظ أنه بالرغم من أخذ بنظام الحكم بالتعددية الحزبية إلَّا أن القوانين المنظمة للأحزاب السياسية في مصر أوردت قيوداً بالغة الشدة على حق تكوينها.

فالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وهو أول قانون يسمح بإعادة تكوين الأحزاب السياسية منذ إلغاءها في بداية الثورة صدر بتنظيم مقيد للأحزاب السياسية وأورد في أحكامه كثيراً من الشروط والقيود التي تجعل للدولة رقابة بالغة الاتساع عليها سواء في إنشائها أو في استمرارها أو في حلها، وهذه الرقابة تجاوز الحدود المألوفة لرقابة الدولة في النظم الديموقراطية المؤسسة على تعدد التنظيمات الحزبية.

ولقد عدل هذا القانون ـ المقيد أصلاً لحق إنشاء الأحزاب السياسية والانتماء إليها ـ تعديلات جوهرية بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ـ، الذي استحدث قيوداً أخرى بالغة على حرية تكوين الأحزاب السياسية بل وعلى مباشرة الحقوق السياسية كاملة.

فالشروط اللازمة لتكوين الأحزاب السياسية التي أضافها القانون الأخير تمثل قيوداً شديدة وتتضمن في طياتها نوعاً من المصادرة لحرية تكوين الأحزاب. وبالذات تلك التي تتعلق بعدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديموقراطي والمكاسب الاشتراكية ومبادىء ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو ١٩٧١ والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، وعدم قيام الحزب على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي وغيرها من الشروط التي تضع في يد الهيئة المختصة بالاعتراف أو برفض تأسيس الأحزاب (لجنة شئون الأحزاب السياسية) سلطات واسعة تملك بموجبها رفض هذا التأسيس ولو لم تقم اعتبارات جدية من مصلحة عامة تبرر هذا الرفض (عصفور، ص ٥٥).

وبالتالي يمكن القول إنه بالرغم من التعدد الظاهر في الأحزاب حالياً، وأخذ نظام الحكم، بنص الدستور، بالتعددية الحزبية إلاّ أن نظام الحزب الواحد مستمر واقعياً بالرغم من غيابه تنظيمياً، بمعنى أنه بالرغم من وجود عدة تنظيمات سياسية في الساحة، إلاّ أن الحزب الوطني الديموقراطي وهو الحزب

الحاكم، يبلغ من القوة والسيطرة بحيث لا تمثل الأحزاب السياسية الأخرى المعارضة له، والتي تنافسه في الوصول إلى الحكم، إلاَّ كيانات سياسية ضعيفة وهزيلة.

وهذا الاختلال في التوازن النسبي، المفروض أن يوجد بين الأحزاب المعارضة والحزب الحاكم يؤدي إلى إضعاف قوى المعارضة داخل المجلس التشريعي مما يسقط الضمان بفعالية الوظيفة الرقابية للمجلس النيابي على أداء الحكومة وأداء أجهزة الإدارة العامة فيها.

ولكن نلاحظ أنه في الآونة الأخيرة هناك اتجاه لزيادة التكافؤ بين الأحزاب القائمة فهناك بوادر تشير إلى احتمال ظهور أحزاب سياسية جديدة، منهما حزب الوفد الجديد، وحزب الأمة، وتقوية أحزاب المعارضة الموجودة فعلاً وهذا الاتجاه إن تحقق، يمكن أن يؤدي إلى إعادة التوازن النسبي بين أحزاب المعارضة والحزب الحاكم مما يكون له أعظم الأثر في تقوية الوظيفة الرقابية للبرلمان وزيادة فعاليتها.

وعلى كل حال هذا الاتجاه سيكون أكثر وضوحاً عندما تتم انتخابات مجلس الشعب القادمة (سنة ١٩٨٤) وتظهر نتائجها بمقارنة عدد المقاعد التي سيحصل عليها ممثلي الحزب الوطني الديموقراطي بتلك التي سيحصل عليها ممثلي الأحزاب الأخرى. والأمل كبير في ظل حركة الإصلاح التي تشاهدها البلاد حالياً في تقوية الأساس الديموقراطي الذي يقوم على حرية إبداء الرأي وعلى تمثيل كافة الاتجاهات السياسية في المجتمع والتيارات المختلفة للرأي العام وعلى تعدد التنظيمات الحزبية.

الفصل الثالث

تنمية الجهاز الإداري في مصر



يعالج هذا الفصل عناصر الهيكل التنظيمي للإدارة العامة في مصر. وستنصب دراستنا هنا على تلك العناصر التي تمثل كيانات تنظيمية مركزية مثل الوزارات والمصالح الحكومية. أي أننا سنتناول المنظمات الحكومية المركزية فقط، دون التعرض للتنظيمات الحكومية اللامركزية مثل المشروعات العامة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية. ونعرض للهيكل التنظيمي المركزي للحكومة فيما يلي:

الهيكل التنظيمي للمنظمات الحكومية المركزية:

سنعرض للهيكل التنظيمي المركزي للحكومة المصرية في مستوياته التنظيمية المختلفة التي تتفاوت فيما تضمه من وحدات تنظيمية ووظائف من حيث طبيعتها ونطاق سلطاتها. فهناك المستوى التنظيمي الأولي الذي يضم الوحدات التنظيمية الكبرى مثل منظمة رئاسة الجمهورية والوزارات ويضم الوظائف القيادية العليا مثل الوزراء. وهناك المستوى التنظيمي الأوسط الذي يضم وحدات تنظيمية مثل المصالح الحكومية ويضم وظائف القيادة الوسطى (التنفيذية) مثل وكلاء الوزارات ومن في مستواهم. وهناك أخيراً المستوى التنظيمي الأدنى الذي يضم وحدات تنظيمية مثل الإدارات الحكومية ويضم الوظائف القيادية الدنيا.

وفيما يلي عرض للوحدات التنظيمية وللوظائف الخاصة بكل مستوى من المستويات الثلاثة التي يضمها الهيكل التنظيمي للحكومة المركزية المصرية، والتي تعكس في تركيبها وطبيعة علاقاتها، طبيعة البيئة المصرية التي تعمل فيها، بأبعادها المختلفة.

المستوى التنظيمي الأعلى:

يعكس المستوى الأعلى للهيكل التنظيمي المركزي للحكومة المصرية في تركيبه وفي طبيعة الوظائف التي يحتويها طبيعة الأنظمة السياسية والاقتصادية في مصر. ونعرض فيما يلي، تأثير النظام السياسي والنظام الاقتصادي على هذا المستوى.

١ ـ أثر النظام السياسي:

يجمع النظام السياسي المصري بين خصائص النظام الرئاسي وخصائص النظام البرلماني، بالذات فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية. فممارسة السلطة التنفيذية لا ينفرد بها رئيس الجمهورية وحده، كما هو الحال في النظام البرلماني. ففي مصر تمارس السلطة التنفيذية بالمشاركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وهو ما قررته المادة ١٣٨ من دستور سنة ١٩٧١ فيما نصت عليه من: أن يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة. ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور. وهو ما يفيد أن دستور ١٩٧١ أخذ بمبدأ ازدواجية أو ثنائية السلطة التنفيذية، حيث أسندها إلى عضوين هما: رئيس الجمهورية والحكومة (مجلس الوزراء).

وهذا الاشتراك من قبل رئيس الجمهورية والحكومة في ممارسة السلطة التنفيذية، كان لا بد أن ينعكس على الوحدات التنظيمية التي يتكون منها المستوى التنظيمي الأعلى للحكومة المركزية في مصر. فهذا المستوى يضم كيان تنظيمي كبير ومعقد يعمل على معاونة رئيس الجمهورية في مباشرة السلطات التنفيذية المخولة له في الدستور، وهو: منظمة رئاسة الجمهورية، وكذلك كيان تنظيمي آخر يعمل على مساعدة مجلس الوزراء في قيادة العمل التنفيذي داخل الدولة وهو: منظمة رئاسة مجلس الوزراء. هذا بالإضافة بالطبع إلى الوزارات ذاتها باعتبارها الأقسام الإدارية الرئيسية في الدولة. وفيما يلي عرض لهذه

الكيانات التنظيمية التي يضمها المستوى التنظيمي الأعلى للحكومة المركزية في مصر.

تنظيم رئاسة الجمهورية:

تمثل منظمة رئاسة الجمهورية في مصر كيان تنظيمي كبير يضم العديد من المستشارين المتخصصين ومكاتب وأجهزة استشارية ومساعدة عديدة، تعمل على معاونة رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة، التي يشترك مجلس الوزراء في وضعها معه، وفي تنفيذها ومتابعتها.

وتتشكل رئاسة الجمهورية من:

- مستشارو رئيس الجمهورية والمكاتب التابعة لهم.
- وزير شئون رئاسة الجمهورية والأجهزة التابعة له.
- المجالس القومية المتخصصة.
- السكرتارية الخاصة لرئيس الجمهورية.

وفيما يلي عرض سريع للدور الذي تقوم به هذه المكاتب والأجهزة التي تضمها منظمة رئاسة الجمهورية.

أولاً - المستشارين:

يعاون رئيس الجمهورية عدد من المستشارين يرأسون عدة مكاتب فنية ملحقة برئاسة الجمهورية أهمها مكاتب الشئون الداخلية، والعلوم والتكنولوجيا، الشئون السياسية، الشئون الاقتصادية والاجتماعية، الشئون العسكرية، والمعلومات العامة والأمن القومي. ويمكن تلخيص أهم دور يقوم به كل مكتب منها فيما يأتي:

* مكتب الرئيس للشئون الداخلية:

يختص ببحث ودراسة الاقتراحات والشكاوى التي ترد من الأفراد والجماعات بشأن الجهاز الحكومي والقطاع العام والخاص والتنظيمات الشعبية وإحالتها إلى الجهات المختصة ومتابعتها، كما يختص ببحث ودراسة طلبات

العلاج وإجراء الاتصالات بشأنها، وكذلك يختص بتحليل مضابط مجلس الشعب والقوانين التي يقرها المجلس والربط بينها وبين معالجة المشكلات العامة.

*** مكتب الرئيس للعلوم والتكنولوجيا:**

يختص بدراسة ومتابعة كافة التطورات العلمية والتكنولوجية وكيفية الإفادة منها ونتائج تطبيقها، كما يقوم بدراسة المسائل التي يحيلها رئيس الجمهورية على مستشاريه.

*** مكتب الرئيس للشئون السياسية:**

ويختص بمتابعة التنظيمات السياسية والشعبية ودراسة تقاريرها وبحث وسائل تطويرها وما يعترضها من معوقات وتنسيق العلاقات بينها وبين التنظيمات المالية والمهنية، كما يختص بتقديم المشورة لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالشئون البرلمانية، وكذلك يختص بتنسيق وإعداد وعرض التقارير والأبحاث على رئيس الجمهورية ومتابعة تنفيذ قراراته في هذه الشئون، كما يقوم بتنظيم اتصالات رئيس الجمهورية بالمنظمات والبيئات والجماعات السياسية والشعبية.

*** مكتب الرئيس للشئون الاقتصادية والاجتماعية:**

ويختص ببحث ودراسة التقارير الاقتصادية والاجتماعية ومتابعة الأحداث والاتجاهات واالتطورات المحلية والدولية في مجال اختصاصه واقتراح وسائل التنسيق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية وإعداد وعرض التقارير والأبحاث والدراسات على رئيس الجمهورية ومتابعة تنفيذ قراراته في هذا الشأن، كما يقوم بتنظيم اتصالات رئيس الجمهورية بالجامعات وما في حكمها والمؤسسات الاقتصادية والمالية والهيئات والجمعيات التعاونية ذات النشاط الاجتماعي.

*** مكتب الرئيس للمعلومات (شئون الأمن القومي):**

يختص بتلقي وتحليل التقارير التي ترد من إدارة المخابرات العامة وأجهزة

الأمن والمصادر المختلفة ويعتبر مركز معلومات لرئيس الجمهورية، وجهاز مشورة له بشأن المسائل المتعلقة بالأمن القومي، كما يقوم بتنظيم وإعداد وعرض التقارير والأبحاث والدراسات على رئيس الجمهورية.

*** مكتب الرئيس للشئون الخارجية:**

يختص ببحث ودراسة وعرض التقارير الخاصة بالسياسة الخارجية، ومتابعة الأحداث السياسية الدولية، وإبداء الرأي بشأن آثارها. وبحث وسائل تدعيم الروابط السياسية بالدول الأخرى.

*** مكتب الرئيس للشئون العسكرية (أو المستشار العسكري):**

يختص بتنظيم علاقة وزارة الحربية برئاسة الجمهورية، وعرض المسائل العسكرية على رئيس الجمهورية وإبلاغ توجيهاته وتعليماته في هذه الشئون إلى الجهات المختصة، كما يقوم بالإشراف على شئون القوات المسلحة لرئاسة الجمهورية ويعتبر المسئول عن ترتيبات الأمن والحراسة لرئيس الجمهورية.

بالإضافة إلى هؤلاء المستشارين، يحق لرئيس الجمهورية أن يعين، بقرار منه مستشارين آخرين، ويحدد القرار الصادر بتعيين المستشار ما يكلف به من أعمال أو مهمة خاصة داخلية أو خارجية.

ثانياً: وزير شئون رئاسة الجمهورية:

نص على منصب وزير الدولة لشئون رئاسة الجمهورية في القرار الجمهوري رقم ٦١٩ لسنة ١٩٧٤، وجدت اختصاصاته في هذا القرار كما يلي:

١ ـ تنظيم العلاقة وتيسير وتنمية الاتصالات بين رئاسة الجمهورية وبين الحكومة والمؤسسات الدستورية والتنظيمات الشعبية.

٢ ـ عرض مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية والاتفاقات الدولية على رئيس الجمهورية.

٣ ـ تلقي القضايا والمسائل المطروحة للبحث على مجلس الوزراء واللجان

الوزارية والسلطة التشريعية. وكذلك عرض قرارات وتوصيات مجلس الوزراء واللجان الوزارية.

٤ ـ الإشراف على أعمال الأمانات الفنية للمجالس القومية المتخصصة والمكاتب والأجهزة الاستشارية برئاسة الجمهورية وتنظيم أعمالها.

٥ ـ القيام بالمهام التي يكلف بها من رئيس الجمهورية.

وقد صدر بعد ذلك في شأن وزير شئون رئاسة الجمهورية قرار آخر، لا يختلف عن القرار السابق المشار إليه فيما يتعلق باختصاصاته، ولكنه صدر تحت عنوان «وزارة شئون رئاسة الجمهورية». وينص على أن تشكيل هذه الوزارة يشمل أربعة قطاعات تشمل مختلف الأجهزة التي يباشر وزير شئون رئاسة الجمهورية تنظيم الاتصال بينها وبين رئاسة الجمهورية وهي الأجهزة التنفيذية، والمؤسسات الدستورية والتنظيمات الشعبية، والمجالس القومية المتخصصة والمكاتب والأجهزة الاستشارية فضلاً عن قطاع مكتب الوزير.

ثالثاً ـ المجالس القومية المتخصصة:

المجالس القومية المتخصصة تعتبر بمثابة جهاز قومي سياسي وفني يتولى معاونة رئيس الجمهورية في رسم السياسات والخطط القومية المستقرة طويلة المدى عن طريق حصر الإمكانيات الذاتية واستغلال كافة الطاقات المتاحة بالبلاد وترشيدها لتحقيق الأهداف القومية في كافة مجالات العمل الوطني. وبالتالي فإن تبعية هذه المجالس لرئيس الجمهورية ليست تبعية عادية تقليدية، ولكنها تبعية اندماج في تنظيم رئاسة الجمهورية، لأنها في الواقع تعتبر بمثابة مستشار لرئيس الجمهورية شخصياً بوصفه السلطة المختصة بحكم الدستور برسم السياسة العامة للدولة (ومعه الحكومة). (مهنا، سياسة الإصلاح الإداري، ص ٣٤١).

ويلاحظ أن اختصاص هذه المجالس يتعلق أساساً برسم سياسة الدولة في الأجل الطويل، أي أنها يجب عليها أن تضع سياسة مستقرة طويلة المدى.

هـذا وقـد كـان عـدد هـذه المجـالس القـومية المتخصصة طبقاً للقـرار الجمهـوري رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١، ستـة مجـالس هي: المجلس القـومي لـلأمن، والمجلس القومي لـلإنتاج، والمجلس القـومي للخدمـات، وأكـاديمية التعليم والتكنـولـوجيـا، والمجلس القـومي لتنـظيم الأسرة، والمجلس القـومي للثقافة والفنون والآداب.

وأصبح عددها، بعد إلغاء القرار السـابق وصدور القـرار الجمهوري رقم ٦١٥ لسنـة ١٩٧٤ أربعـة مجـالس هي: المجلس القـومي لـلإنتـاج والشئـون الاقتصادية، والمجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، والمجلس القـومي للتعليم والبحث العلمي والتكنـولـوجيـا، والمجلس القـومي للثقـافـة والفنـون والآداب والإعلام. ويجيز نص القرار السابق، إنشـاء مجالس قـومية متخصصـة أخـرى بمقتضى قرار جمهـوري يصدر بهـذا الشـأن. وفيـما يـلي نبـذة عن الـدور الرئيسي الذي يقوم به كل مجلس منها:

* المجلس القومي للإنتاج والشئون الاقتصادية:

يختص بـدراسة واقـتراح السياسـات العامـة للإنتـاج والاقتصـاد القـومي للدولة، ويختص كذلك بدراسة واقتراح الخطط العلمية المتعلقـة بزيـادة الإنتاج وتدعيم الاقتصاد القومي في مجالات الصناعة والبترول والكهرباء ومصادر الطاقة المختلفـة والتعدين والـزراعة واستصـلاح الأراضي والري والنقـل والمواصـلات والتموين والتجارة الداخلية والخـارجية والائتـمان والسياحـة وغيرهـا من مصادر الإنتاج والاقتصاد القومي.

* المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية:

يختص بـدراسة واقـتراح السياسـة العامـة للخدمـات والتنمية الاجتـماعية للدولـة وترشيـدها، ويختص كـذلك بـدراسة واقـتراح الخطط العلميـة المتعلقـة بترشيد وتوسيع قاعدة الخدمات الدينية والتعليميـة والصحية والسكـانية وتنـظيم الأسرة والرعاية والتأمينات الاجتماعيـة ورعايـة الشباب وتـطوير وتـدعيم الحكم

المحلي وتطوير القرية وغيرها من الخدمات بهدف مواجهة التقدم والتكنولوجي وتطوير المجتمع.

* **المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا:**

يختص بدراسة واقتراح السياسات العامة لتنمية الإمكانيات القومية في مجالات التعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا، كما يختص بدراسة واقتراح الخطط العلمية المتعلقة بالتعليم والحبث العلمي والتكنولوجيا والتبادل والتعاون الدولي في هذه المجالات وبصفة خاصة مع الدول العربية والإسلامية والأفريقية الصديقة واستخدام الموارد البشرية ورفع كفاءتها الإنتاجية لمواجهة التقدم التكنولوجي وربط البحوث العلمية بالمستويات التطبيقية للاستفاد بها في تطوير الإنتاج والاحتياجات الأخرى ذات الطابع القومي.

* **المجلس القومي للثقافة والفنون والآداب والإعلام:**

يختص بدراسة واقتراح السياسات العامة لتنمية الإمكانيات القومية في مجالات الثقافة والفنون والآداب والإعلام، ويختص كذلك بدراسة واقتراح الخطط العلمية المتعلقة بالثقافة والفنون والآداب والإعلام بهدف تعميق الإدراك بالقيم الحضارية القومية والإنسانية التي ترتفع بمستوى السلوك الإنساني في داخل إطار قيمنا الروحية والاجتماعية في ظل التغيرات العالمية.

كما يختص كل مجلس من هذه المجالس بالتنسيق بين السياسات المختلفة في مجالات عمله ومتابعة نتائج تنفيذ الخطط وتقييمها بهدف تطوير السياسات المستقبلية على ضوء الأهداف القومية، وكذلك سائر المسائل التي تدخل في اختصاصه ويحيلها إليه رئيس الجمهورية.

رابعاً: السكرتارية الخاصة لرئيس الجمهورية:

وتختص بجميع المسائل المتعلقة بالاتصالات والمراسلات والمقابلات الشخصية لرئيس الجمهورية، وغير ذلك مما تكلف به من أعمال.

تنظيم رئاسة مجلس الوزراء:

بما أن الحكومة (مجلس الوزراء) هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتشترك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وتشرف على تنفيذها، أي بحكم ممارستها الفعلية بصريح نص الدستور، للسلطة التنفيذية ومسئوليتها السياسية أمام البرلمان عن هذه الممارسة، فإنها تحتاج للعديد من الأجهزة المعاونة واللجان لمساعدتها في القيام بالعمل الملقى على عاتقها.

وبالتالي نجد أن تنظيم رئاسة مجلس الوزراء يتكون من:

١ ـ جهاز رئاسة مجلس الوزراء.

٢ ـ وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.

٣ ـ اللجان الوزارية.

وفيما يلي عرض سريع للدور الذي تقوم به كل من هذه الأجهزة.

أولاً ـ جهاز رئاسة مجلس الوزراء:

الجهاز الرئيسي الذي يقوم بالدور الرئيسي في تنظيم عمل مجلس الوزراء ولجانه هو الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وهي تدخل ضمن الأجهزة التابعة لوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.

وتختص الأمانة العامة لمجلس الوزراء بمعاونة رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء واللجان الوزارية ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء، وتعمل كحلقة اتصال بين رئاسة مجلس الوزراء والوزارات ومجلس الشعب والتنظيمات السياسية، والمهنية، وتقوم بإعداد وتبليغ وتوثيق القوانين والقرارات والتوجيهات والإشراف على نشرها، كما تتولى ترتيب اجتماعات مجلس الوزراء واللجان الوزارية وإعداد جداول أعمالها وتسجيل محاضر اجتماعاتها وتنفيذ ومتابعة قراراتها وتوصياتها بالإضافة إلى الإشراف على النواحي المالية والمخزنية والإدارية بجميع وحدات رئاسة مجلس الوزراء. وتتكون الأمانة العامة من مكتب الأمين العام، وأمانة المجلس واللجان، وأمانة الشئون التشريعية، والأمانة الفنية للمعلومات والدراسات، وأمانة الشئون الداخلية.

ثانياً: وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء:

يختص وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بمتابعة تنفيذ القرارات الصارة من مجلس الوزراء واللجان الوزارية المنبثقة عنه واتخاذ اللازم في شأنها، ومتابعة أعمال الأجهزة المركزية التابعة لرئيس مجلس الوزراء، ومتابعة تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة بشأن الموضوعات التي تعرض على رئيس مجلس الوزراء ومن ينوب عنه، والإشراف على جميع وحدات رئاسة مجلس الوزراء وإصدار القرارات التنظيمية التي تكفل حسن سير العمل بها، والإشراف على الرقابة الإدارية.

ويتولى وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء توزيع اختصاصات الأجهزة التابعة له على الأمين العام لمجلس الوزراء والأمناء المساعدين وشاغلي وظائف الإدارة العليا. وله تعديل اختصاصات الأمانات الفرعية والمكاتب بما يقضتيه حسن سير العمل.

هذا ويتكون مكتب الوزير من المكتب الفني ومكتب الشئون العربية والأفريقية والسكرتارية الخاصة والأمانة والإدارة العامة للشكاوى برئاسة مجلس الوزراء ومكتب الأمن والإدارة العامة للعلاقات العامة والمكتب الصحفي والإدارة العامة للمتابعة.

ثالثاً: اللجان الوزارية:

تتولى اللجان الوزارية مهمة ذات شقين. فهي من جهة لجان دراسة وبحث وتمحيص للمسائل الحكومية والإدارية قبل عرضها على مجلس الوزراء، وهي من جهة أخرى أجهزة للتنسيق بين أعمال الوزارات المختلفة، خصوصاً بالنسبة للمسائل التي لها صلة بأكثر من وزارة وبالتالي يعتبر وجود هذه اللجان عنصراً أساسياً وهاماً في تنظيم رئاسة مجلس الوزراء.

وتختلف هذه اللجان الوزارية في مصر في عددها وفي طبيعة اختصاصاتها مع كل تشكيل وزاري تقريباً. ومن أمثلة هذه اللجان: اللجنة التشريعية

واللجنة التنفيذية واللجنة الاقتصادية ولجنة الخدمات العامة ولجنة متابعة تنفيذ برنامج العمل الوطني، ولجنة الحكم المحلي ولجنة شئون التخطيط التي أصبح لها أهمية خاصة في الوقت الحاضر.

وضعية الوزراء في النظام السياسي المصري:

الوزارات هي الأقسام الإدارية الرئيسية في الدولة ويرأس كل وزارة وزير يتولى الإشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها. وقد تتجمع بعض الوزارات في قطاعات يشرف على كل قطاع منها نائب رئيس مجلس الوزراء (مثل نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير البترول، ونائب رئيس مجلس الوزراء ووزير التربية والتعاليم، حالياً). وفي بعض الأحيان لا يشترط أن يتولى الوزير أعمال وزارة بالذات، فقد يكون وزير دولة، أي وزيراً بلا وزارة، ولكنه مع ذلك يعتبر عضواً في الحكومة (مجلس الوزراء) مشركاً مع بقية أعضائها في المسئولية. ويجيز الدستور (١٩٧١) تعيين نواب للوزراء يشتركون معهم في عضوية الحكومة.

وتتجمع للحكومة (مجلس الوزراء) وبالتالي للوزراء في مصر الكثير من خصائص النظام البرلماني (كما سبق أو أوضحنا عند التعرض للبيئة السياسية في مصر). فالوزير يلعب دور أساسي في ممارسة شئون الحكم والإدارة. فهو بحكم قيامه على رأس أحد الأقسام الإدارية الرئيسية في الدولة (الوزارة) يعتبر رئيساً إدارياً بل رئيساً أعلى. وهو بحكم عضويته في الحكومة (سواء كان وزيراً على رأس وزارة، أو وزير بلا وزارة أي وزير دولة) يعتبر رجل سياسة يشترك في توجيه سياسة الحكم في الدولة. وهو في الغالب عضو في الحزب الحاكم (الحزب الوطني الديموقراطي) وعضو في المجلس التشريعي (مجلس الشعب). وهو بهذه الصفات مجتمعة يؤدي رسالة هامة في خدمة الدولة لأنه في نفس الوقت يدافع عن مشروعات الادارة أمام المجلس التشريعي ويمثل السلطة التشريعية في مراقبة الإدارة ويمثل الشعب والمصلحة القومية وهو يساهم في رسم سياسة الدولة بصفته عضواً في مجلس الوزراء.

ويمكن إيجاز وضعية الوزراء في مصر في ضوء ما تقدم في الاتي:

١ - يعتبر الوزراء في النظام المصري معاونين لرئيس مجلس الوزراء ومسئولين ساسياً وتضامنياً معه أمام البرلمان. فرئيسس مجلس الوزراء يعتبر زميلاً كبيراً بين زملاء متساويين أو «وزير أول» وليس رئيساً إدارياً للوزراء. فرئيس مجلس الوزراء لا يدير أعمال الحكومة (مجلس الوزراء) بل يشرف قط على أعمالها. والحكومة، بنص الدستور، تملك فقط حق توجيه وتنسيق أعمال الوزارات ولا تملك حق إلغاء أو تعديل قرارات الوزراء. ودستور ١٩٧١ نص صراحة في المادة ١٥٧ منه على أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويتولى تنفيذها. ونص القرار الجمهوري رقم ٢٤٢٠ لسنة ١٩٧١ على تبعية كل وزارة من وزارات الدولة لوزير بعينه كما نص على تبعية جميع الأجهزة الإدارية التنفيذية في الدولة سواء أكانت هيئات عامة أو مؤسسات عامة للوزراء وحدد الهيئات العامة والمؤسسات العامة التي تتبع كل وزير بالإضافة إلى الوزارة التي يرأسها وفقاً لصريح نص الدستور. وهو ما يفيد أن رئيس الجمهورية والحكومة لا يعتبران سلطة رئاسة بالنسبة للوزراء. ومعنى هذا أيضاً أن رئيس الجمهورية والحكومة لا يعتبران سلطة إدارية، طالما أنهما لا يملكان التدخل في أعمال الوزارات والمصالح بالتعديل أو الإلغاء، وإنما يقتصر حق رئيس الجمهورية بالنسبة للوزير بوصفه الرئيس الإداري الأعلى بحكم الدستور على حق التعيين والعزل وحق مساءلته وإحالته إلى المحاكمة، وطلب تقارير عن أعمال الوزارة وأعمال الجهات الإدارية الأخرى التابعة له. (مهنا، مبادىء وأحكام القانون الإداري، ص ٣٦٨).

وتتحدد اختصاصات الوزير في الأمور الآتية: (الجرف، القانون الإداري، ص ٢٠٨)

- رسم سياسة الوزارة في نطاق السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها ورقابتها.

- إصدار القرارات الخاصة بتنظيم الفروع التي تتكون منها الوزارة، أما إنشاء المصالح التابعة للوزارة وإلغاؤها فيكون بقرار جمهوري.

ـ إصدار القرارات الخاصة بتوزيع الاختصاصات بين مختلف فروع الوزارة ومصالحها.

ـ تعديل أو وقف أو إلغاء أو سحب القرارات والأوامر الصادرة من التابعين له في الوزارة أو من لجانها ومجالسها الاستشارية.

ـ تعيين العاملين بالوزارة ونقلهم وترقيتهم ومساءلتهم تأديبياً باستثناء من يلزم في تعيينهم صدور قرارات جمهورية.

ـ إعداد مشروع الموازنة العامة ومشروعات القوانين والقرارات الخاصة بوزارته تمهيداً للعرض على مجلس الوزراء.

ـ تمثيل الدولة بوصفها شخصاً معنوياً في كافة الأعمال التي تتولاها المصالح والفروع التابعة للوزارة كإبرام العقود، والإذن بالتصرف في حدود الاعتمادات المالية ويمثل الوزارة أمام القضاء.

٢ـ الوزارة مسئولة سياسياً وتضامنياً أمام البرلمان. فدستور ١٩٧١ نص صراحة على مسئولية الوزراء عن السياسة العامة للدولة ومسئولية كل وزير عن أعمال وزارته.

والمسئولية في الحالة الأولى هي مسئولية الوزراء مجتمعين في هيئة مجلس الوزراء، لأن السياسة العامة للدولة لا يضعها وزير بمفرده وإنما يضعها مجلس الوزراء، مشتركاً في ذلك مع رئيس الجمهورية طبقاً لصريح نص المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١، كما سبق القول.

أما في الحالة الثانية فالمسئولية تقع على عاتق كل وزير بمفرده ويسأل الوزير في هذه الحالة عن أعمال جميع المصالح والهيئات والفروع التي تتكون منها وزارته، بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لها والمسئولية الفردية للوزير عن أعمال وزارته في مصر تكون أمام البرلمان (مجلس الشعب) وهذه إحدى خصائص النظام البرلماني، وأيضاً أمام رئيس الجمهورية، كما سبق البيان، الذي له حق تعيين وعزل ومساءلة الوزراء، وهذه إحدى خصائص النظام الرئاسي. أي أن مسئولية الوزير الفردية في مصر، نتيجة لجمع النظام السياسي المصري بين

خصائص النظام الرئاسي وخصائص النظام البرلماني، تكون مزدوجة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية (مادة ١٤١ من دستور ١٩٧١).

٣ - ينتمي الوزراء في مصر إلى حزب الأغلبية في البرلمان (الحزب الوطني الديموقراطي) فالنظام السياسي المصري، تبعاً لهذه الخاصية من خصائص النظام البرلماني، يحقق قدراً عالياً من الدمج بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. والحكومة بالتالي تعتمد على تماسك حزب الأغلبية في البرلمان ومساندته لها في ممارسة سلطاتها. كما أن الوزراء في مصر يحق لهم الجمع بين عضوية مجلس الوزراء ومجلس الشعب، أي الدمج بين وظيفة تنفيذية ووظيفة تشريعية. ويتحقق لهم بالتالي إمكانية الحصول على الدعم والتأييد السياسي من قبل أعضاء مجلس الشعب. وتزداد سلطة مجلس الوزراء المصري التي تعتمد على تماسك وتأييد حزب الأغلبية، الذي ينتمي إليه أعضاؤه، في مجلس الشعب، بالوضع المتميز لرئيس الجمهورية في النظام السياسي في مصر. فرئيس الجمهورية يرأس الحزب السياسي الذي ينتمي إليه أعضاء مجلس الوزراء، ويستطيع بالتالي أن يؤثر مباشرة على أعضاء الحزب وبالذات على من هم أعضاء في مجلس الشعب. وهذ الوضع يساعد مجلس الوزراء في الحصول على تأييد البرلمان لسياساته وبرامجه ويزيد بالتالي من سلطته. هذا بالإضافة إلى حق رئيس الجمهورية في مصر في اقتراح القوانين وحق الاعتراض عليها. وهذ الحق الأخير يعتبر من خصائص النظام الرئاسي التي تزيد من قدرة السلطة التنفيذية في مصر في الحصول على القوانين والتشريعات اللازمة لها وتجنب تلك التشريعات الغير ملائمة.

وبالتالي نجد أنه نتيجة لجمع النظام السياسي المصري لخصائص النظام الرئاسي والبرلماني معاً، أن تتجمع للسلطة التنفيذية بشقيها: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، من السبل والوسائل التي تمكنها من التأثير على البرلمان والحصول على تأييده في رسم السياسة العامة للدولة وقيادة العمل التنفيذي.

٤ - يعطي الدستور لرئيس الجمهورية في مصر حق تعيين رئيس مجلس

الـوزراء ونوابـه والوزراء ونـوابهم ويعفيهم من مناصبهم (مـادة١٤١ من دستور ١٩٧١). وحق تعيـين اختـلاف في حـريـة المـمارسـة الحقيقيـة لهـذا الحق في النظامين. ففي النظام الرئاسي يمارس رئيس الجمهورية هـذا الحق بحريـة كبيرة باعتبار أن الوزراء في هذا النـظام مرؤوسـين لرئيس الجمهـورية وغـير مسئولـين سيـاسياً. أمـا في النظام الـبرلماني فـإن ممارسـة هذا الحق من قبـل رئيس الدولـة (الملك أو رئيس الجمهـورية) مقيـد جداً في الـواقع العمـلي. فهذا الحق ينصب أساساً على تعيين رئيس مجلس الوزراء ولا يتمد فعليـاً لبنية التشكيـل الوزاري. وحتى بالنسبة لاختيار رئيس مجلس الوزراء، فرئيس الدولـة يجب عليه أن يختـار زعيم التجمع السياسي الذي فاز بالأغلبية البرلمانية. وهذا الأخير هو الذي يختار أعضـاء الوزارة، وإن استلزم الأمـر أخذ مـوافقة رئيس الـدولـة عـلى التشكيـل الوزاري، فهذه الموافقة غالباً ما تكون شكلية.

ونحن نعتقـد أنه بمـا أن النظام السيـاسي في مصر أخـذ بجـوهـر النـظام الـبرلماني فيـما يتعلق بالهيئـة الوزاريـة (مجلس الوزراء) وخصـائصها، ومسئـوليـة الوزراء السياسية مجتمعين ومنفردين، ونظراً للأخذ حالياً بنـظام تعدد الأحـزاب السياسية، فإن ممارسة رئيس الجمهورية لحق تعيين وعـزل الوزراء، المخـول له في الدستور، يكون مقيداً في الواقع العمـلي. إذ يجب عليه أن يـراعي عند اختيـار رئيس مجلس الـوزراء، أن يكون زعيم أو أحـد زعماء التجمـع السيـاسي الـذي يحصـل على أغلبيـة مقاعـد مجلس الشعب، وأن يكون التشكيـل الوزاري ممثـلاً أيضاً للتجمع السياسي صاحب الأغلبية البرلمانية. وكذلك الحـال بالنسبـة لعزل أو إعفاء الوزراء من مناصبهم.

أمـا فيما يتعلق بتكـوين الهيئة الـوزارية في مصر فـإنه غـير ثابت. فيمكن زيادة عد الـوزارات واستحداث وزارات جـديدة، وإلغـاء وزارات قائمـة دون موافقة البرلمان، أي دون صدور تشريع خاص بذلـك. فالـوزارت في مصر يكثر التغيـير والتعديـل في أوضاعهـا، وبالتـالي فعددهـا غـير ثـابت، وكـذلـك عـدد الـوزراء. ولرئيس الجمهـورية في مصر حق إنشـاء الوزارات، إستنـاداً إلى المادة ١٤٦ من دستور ١٩٧١ التي تنص على «أن يصـدر رئيس الجمهوريـة القرارات

اللازمة لإنشاء تنظيم المرافق والمصالح العامة». وقد أثار كثرة التغيير والتعديل في أوضاع الوزارات بدون مبرر معقول وزيادة عددها عن الحاجة، انتقادات من جانب بعض فقهاء الإدارة العامة في مصر (مهنا، سياسة الإصلاح الإداري، ص ٣٩٦). إذ إنه من المفروض حين يراد إنشاء وزارة جديدة أن تقوم السلطات المختصة بدراسة الموضوع وإعداد القرار الجمهوري الخاص بإنشاء الوزارة وإصداره قبل إنشاء الوزارة فعلاً. ولكن الذي يحدث هو أن يصدر القرار الجمهوري بتنظيم الوزارة بعد أن تكون قد أنشئت فعلاً عن طريق ذكر اسم الوزير الذي سوف يرأسها في قرار تشكيل الوزراة، على اعتبار أن قرار التنظيم يشمل الإنشاء. وبالتالي فإنه يجب إعادة النظر في تحديد الأغراض التي يتعين إنشاء وزارات لتحقيقها، بحيث يقتصر على الأغراض الرئيسية، وأن لا تنشأ وزارة جديدة إلاّ بعد دراسات جادة للتأكد من الحاجة الماسة إلى إنشاء مثل تلك الوزراة.

يتضح مما سبق أن للنظام السياسي المصري أثر كبير في تركيب المستوى الأعلى للهيكل التنظيمي المركزي للحكومة المصرية وفي طبيعة الوظائف التي يحتويها. وننتقل الآن إلى بيان أثر النظام الاقتصادي على هذا المستوى.

٢ ـ أثر النظام الاقتصادي:

يؤثر النظام الاقتصادي السائد ومدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية على الطابع الغالب على مهام الوزارات وبالتالي على طبيعة مسئوليات الوزراء، وأيضاً على العبء الواقع على الأجهزة الحكومية المركزية وحجم هذه الأجهزة.

وقد شهدت مصر بعد قيام الثورة تزايداً مستمراً في وظائف الدولة وتشعبها، وخاصة بعد الاتجاه الاشتراكي الذي أخذت به الدولة منذ بداية الستينات من هذا القرن. وقد أدى ذلك إلى زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واتساع الملكية العامة لمشروعات الإنتاجية والاقتصاد ونشأة قطاع عام كبير يلعب دوراً قيادياً في الاقتصاد المصري. ويمكن بيان تأثير هذا الاتجاه الاشتراكي واتساع الملكية العامة في مصر على المستوى القيادي الاعلى فيما يلي:

١ ـ أدى وجود الملكية العامة للمشروعات الاقتصادية، واتساعها منذ بداية الستينات وقيام الدولة بالتالي بنشاط إنتاجي، إلى استحداث وزارات إنتاجية كثيرة في مصر تقوم بتسيير وإدارة والإشراف على قطاعات إنتاجية عديدة. ففي الستينات مثلاً خصصت أربع وزارات للنشاط الصناعي هي وزارات: التعدين والبترول، والصناعة الخفيفة والصناعة الثقيلة والقوى الكهربائية. كما انقسمت وزارة الزراعة إلى ثلاث وزارات هي وزارة الزراعة، وزارة استصلاح الأراضي، ووزارة الري. وأنشأت وزارات خصيصاً للقيام بمشروعات اقتصادية معينة مثل وزارة السد العالي التي استحدثت أثناء مرحلة بناء السد العالي. ووزارات أخرى مثل وزارة الإسكان والتعمير. وكان نتيجة قيام الدولة بهذا النشاط الإنتاجي الكبير أن أصبح الطابع الغالب على مهام الوزارات ومسئوليات الوزراء هو الطابع الإنتاجي. وأصبحت الوزارات الاقتصادية ذات الطابع الإنتاجي تمثل أغلبية في البناء الوزاري للحكومة المصرية.

٢ ـ أدى التزايد المستمر في وظائف الدولة وتشعبها وقيامها بنشاط إنتاجي كبير إلى تزايد العبء الواقع على الأجهزة الحكومية المركزية وانعكس هذا الوضع على حجم هذه الأجهزة فقد أخذ عدد الوزارات في التصاعد حتى بلغ عددها إحدى وثلاثين وزارة في بعض التشكيلات الوزارية (الوزراة التي تشكلت برئاسة السيد/ممدوح سالم في ١٦/٤/١٩٧٥). وقد تزايد أيضاً عدد الوزراء. ويمكن ملاحظة هذه الزيادة بإلقاء نظرة سريعة على حجم الهيئة الوزارية منذ نشأة أول وزارة مصرية. فقد تشكلت أول وزارة في تاريخ مصر عام ١٨٧٨، برئاسة نوبار باشا من ٨ وزراء. وفي زارة نجيب الهلالي قبيل قيام الثورة مباشرة عام ١٩٥٢، كان عدد الوزراء ١٦ وزيراً، وقد ضمت الوزارة التي شكلت برئاسة الرئيس السابق محمد أنور السادات في ٢٧ مارس ١٩٧٣، أربعة نواب لرئيس مجلس الوزراء و٣٢ وزيراً. (درويش، أصول الإدارة العامة ص ٣١).

ولكن نتيجة للانتقادات التي وجهها بعض المتخصصين، كما سبق

القول، بشأن زيادة عدد الوزارات أكثر مما تدعو إليه الحاجة بشكل ظاهر، وكثرة التغيير والتبديل في أوضاعها وأهدافها بدون مبرر مفهوم، هذا الوضع الذي يعتبر من أخطر العيوب التي تشوب نظام الوزارات عندنا وأكثرها ظهوراً، أن الحكومة شعوراً منها بهذه العيوب أمكنها أن تنقص عدد الوزارت في سنة ١٩٧٧ إلى ٢١ وزارة فقط عن طريق إدماج بعض الوزارات في وزارات أخرى وأصبح عدد الوزارات الخدمية سبعة وزارات والوزارات الإنتاجية أربعة عشر وزارة. أي غلبة الوزارات الإنتاجية على الوزارات الخدمية.

وبالتالي يمكن القول أنه نتيجة لوجود قطاع عام يلعب دوراً هاماً في النشاط الاقتصادي في مصر أن الطابع الغالب على الوزارات وعلى مهام الوزارء هو الطابع الإنتاجي، وأن العبء الواقع على الحكومة المركزية كبير وينعكس هذا على الحجم الكبير نسبياً للأجهزة الحكومية المركزية وعلى العدد الكبير من العاملين الذين يعملون في هذه الأجهزة. ويزيد أيضاً من هذا العبء الأسلوب المركزي المتبع في مصر إدارة وتسيير القطاع العام.

المستوى التنظيمي الأوسط:

يتكون المستوى التنظيمي الأوسط للحكومة المركزية المصرية من مجموعة من الأجهزة أو الوحدات المتفرعة من الكيان التنظيمي للوزارة، والتي يطلق عليها عادة «المصالح الحكومية» والتي تعتبر كيانات تنظيمية مندمجة في كيان الوزارة. كما يشمل هذا المستوى أيضاً مجموعة الوظائف القيادية التي تلي مباشرة مستوى الوزارء، وهي وظائف وكلاء الوزارات ومن في مستواهم من مديري ورؤساء الوحدات الرئيسية التي تتكون منها الوزارة. وفيما يلي عرض لما يتضمنه هذا المستوى من وحدات تنظيمية ومن وظائف قيادية وسطى.

١ ـ الوظائف القيادية الوسطى:

إذا كان الوزير هو الذي يرسم سياسة الوزارة في نطاق السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ورقابتها، فإن الإدارة الفعلية للوزارة يتولاها وكلاء الوزارة، كل في مجال اختصاصه، ويعاونهم فيها كبار موظفي الوزارة.

فوكيل الوزارة هو الذي يتولى الإدارة الفعلية لشئون الـوزارة باعتبـاره من كبار الموظفين الفنيين، وليس من رجال السياسـة. وهو يعـين ويعزل ويحـال إلى المعاش بقرار جمهوري، أما اختصاصاته فيحددها قرار من الوزير المختص.

وقد كانت مصر تـأخذ حتى عـام ١٩٥١، فيما يتعلق بتعيـين شاغـلي هذه الوظائف القيادية، بنـظام الغنائم أو المحسـوبية السيـاسية (وقـد أشرنا إلى هـذا الوضع في موضع سابق). فقد كـانت هذه القيـادات تشغل وظـائفها في الجهـاز الحكومي بأسلوب المحاباة والمحسوبية الحزبية وصلة القـربى بالحكـام وغير ذلـك من الأساليب الغير سليمة واللاموضوعية. وكان لـذلك أسـوأ الآثار عـلى الجهاز الحكومي في عدم استقرار قياداته التنفيذيـة، وعدم استقـرار واستمراريـة العمل التنفيذي ذاته. وبـالإضافـة إلى ذلك، لم تهتم الـدولة، في تلك الفـترة بتخطيط سياسة عامة لتثقيف هذه القيادات وإعدادها وتدريبها. واستمر الوضع على هذه الصـورة حتى أنشىء ديوان المـوظفين بـالقانـون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ وأصبـح يختص بـاختبار الأشخـاص المـرشحـين للوظـائف القيـاديـة عـلى أسس سليمـة وموضوعية، والإشراف على تدريبهم ورفع كفاءتهم.

وبعد الثورة، اتجهت الدولة نحو تجنيب الجهاز الحكـومي عوامـل التقلب والتغيير، والأساليب الغـير موضـوعية فيـما يتعلق بأنـظمـة التـوظف، ووفـرت الاستقـرار الوظيفي للقيـادات التنفيذيـة الوسـطى، وأخضعت تقلدها لمـواقعها ومعاملتها أجراً وظيفياً للعديد من القواعد واللوائح التفصيلية.

فقـد اتجه المشرع المصري إلى الأخـذ ببعض ملامـح نظام الاختيـار عـلى أسـاس الجدارة ابتـداء من عام ١٩٦٤ بقـانون العـاملين المدنيـين رقم ٤٦. إذ أوجب هذا القانون ترتيب الوظائف العامة على اختلاف درجاتها بتقييمها حسب أهمية كل منها من حيث المسئوليات والسلطات والواجبات الرئيسية لها.

وكان هدف هـذا القانـون أن تصبح الشروط المـوضوعيـة هي الأساس، سواء في التعيين في الوظائف العامة ابتداءاً أو بالنسبة للترقية إلى المراكز القيادية، ومع ذلك فقد التزم القانون بمبدأ الترقية بالأقـدمية المطلقة في الـدرجات الـدنيا

وحتى الـدرجة الثـالثة، عـلى أن تكـون الـترقيـة أسـاسـاً بـالاختيـار فيـما يتعلق بالدرجات العليا أي من الدرجة الثالثة فما فوقها.

واستمر الوضـع كما هـو عليه تقـريباً في ظـل قانـون العاملين المـدنيين في الدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١. إلَّا أن هذا القانون قد جمع بين الترقيـة بالأقـدمية والترقية بالاختيار في شغل هذه الوظائف العامة مـع مراعـاة الاعتبارات الخـاصة نصف مترتب هذه الوظائف.

ففيما يتعلق بالوظائف التي يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيهاً سنوياً وما يعلوها (وتضم وظـائف وكـلاء الـوزارات ومن في مستـواهم) تكـون الـترقيـة إليهـا بالاختيار. وبالنسبة للوظائف الأخرى الأقل من المستوى السابق تكون الـترقية بالأقدمية، مع جواز تخصيص نسبة معينة للترقية بالاختيار إلى هذه الوظـائف في اللائحة التنفيذية. (المادة ١٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولـة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١).

ثم جاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ليعـطى دفعة جـديدة لتـطبيق نظام ترتيب وتوصيف الوظائف العامة، أي الأخذ بالمعيـار الموضـوعي، بحيث تكون الترقية إلى الوظيفة الأعلى من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعـة النوعية التي تنتمي إليها، وذلك مع مراعـاة استيفاء العـامل لاشـتراطات شغـل الوظيفة المرقى إليها. (مادة ٣٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨).

وقد بين هـذا القانـون أن الترقيـة إلى الوظـائف العليا (التي تضم مـديرو العموم ووكلاء الوزارات) تكون بالاختيار، ويستهدي في ذلك بما يبديه الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هـذه الوظـائف وبما ورد في ملفـات خدمتهم من عنـاصر الامتيـاز. وتكون الـترقية في الـوظـائف الأخـرى الأقـل من المستـوى السـابق، بالأقدمية أساساً وبالاختيار في حدود النسب الآتية: الترقية من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة بـالاختيار في حـدود ١٠٪، وإلى الدرجـة الرابعـة في حدود ٢٠٪، وإلى الدرجة الثالثة في حدود ٢٥٪، وإلى الدرجة الثانيـة في حدود ٥٠٪ (أما بالنسبة للدرجة الأولى وما يعلوها فتتم الترقية بالاختيار بنسبة ١٠٠٪) (مادة ٣٧ من القانون السابق).

كما يشترط في الترقية بالاختبار لهذه الوظائف (الأقل من الوظائف العليا) أن يكون العامل حاصلاً على مرتبة ممتاز في تقرير الكفاءة عن السنتين الأخيرتين، ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة عليهما مباشرة وذلك مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاءة. ويشترط في جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذي تتيحه له الوحدة التي يعمل بها. ومع ذلك يجوز للسلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين إضافة ضوابط الترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة (مادة ٣٧ من القانون السابق).

ويتضح مما سبق أن التعيين في الوظائف القيادية التي يضمها المستوى الأوسط للحكومة المركزية في مصر (وظائف وكلاء الوزارات ومن في مستواهم) يتم بالاختيار المطلق والمفروض أن يكون على أساس الجدارة. ويتم هذا التعيين بقرار من رئيس الجمهورية. ولاشك أن الترقية بالاختيار، بالنسبة لهذه الوظائف القيادية، تفضل الترقية بالأقدمية المطلقة، إذا تم الاختيار على أسس موضوعية تراعي اختيار العناصر الممتازة المتمتعة بالكفاءة والقدرات القيادية لأن هذه الكفاءة وتلك القدرة لا تتوافر بالتأكيد في جيمع موظفي الدولة.

ولكن يهمنا أن نوضح هنا أن المعيار الذي يستند إليه ويعتبر الأساس في التعيين في هذه الوظائف القيادية في الجهاز الحكومي المصري، هو ملفات الخدمة السابقة، أي خبرات الإنجاز السابق وما تتضمنه من عناصر الامتياز وأيضاً رأي الرؤساء في المرشحين لهذه الوظائف. أي أن المجال مفتوح لعنصر التقدير الذاتي الذي يمكن أن يؤثر على من يعين في مثل هذه الوظائف. وبما أن السلوكيات الغير موضوعية تنتشر في المجتمع المصري وبالتالي في أجهزة ومنظمات الإدارة العامة، فإنه يخشى أن تؤثر المحسوبية والاعتبارات الشخصية في الاختيار والتعيين في هذه الوظائف.

وبالتالي فنحن نفضل بالنسبة للتعيين في الوظائف التي يضمها المستوى القيادي الأوسط أن يتم الجمع بين الأقدمية والاختيار في المفاضلة بين المرشحين لشغل هذه الوظائف. أي أن يتم اختيار من يتمتعون بخصائص القيادة

ويملكون عناصر الكفاءة والقدرة من بين المستحقين للترقية بالأقدمية، حتى لا يرتبط التعيين ولا يقوم على عنصر التقدير الذاتي الذي قد تدخل فيه المحاباة أو المحسوبية أو الاعتبارات السياسية إلاّ في أضيق الحدود.

وتتحمل القيادات التي يضمها هذا المستوى، كما سبق القول، عبء العمل الحقيقي لإدارة وتسيير الأجهزة والمنظمات الحكومية داخلياً. وهي تعتبر الصانع الحقيقي والفعلي للقرارات الخاصة بتنظيم العمل الداخلي للوزارة وقواعده وتطبيق القوانين واللوائح والسياسات الخاصة بإدارته وتوجيه الرقابة والإشراف عليه. فهي تعتبر حلقة الاتصال الحقيقية بين المستوى القيادي الأعلى الذي يضع السياسات العامة وبين المستوى الأدنى الذي يقوم بالتنفيذ الفعلي لهذه السياسات ويكون على اتصال مباشر بالمواطنين الذين تطبق عليهم هذه السياسات. وبالتالي يقع على هذه القيادات عبء تبصير أفراد القيادة العليا (الوزراء) بالآثار السلبية والإيجابية التي تنتج في سياساتهم وقراراتهم في نفوس المواطنين، وأثر ذلك على سلوكهم ورأيهم العام. وبالتالي فإن القيادات الوسطى تلعب دوراً حيوياً في إدارة وتسيير أجهزة الإدارة العامة وفي توجيه السياسات العامة ولو بطريقة غير مباشرة.

ومن هنا تبرز أهمية تمتع هؤلاء الأفراد الذين يشغلون الوظائف القيادية الوسطى بخصائص وصفات الزيادة وعناصر الكفاءة والقدرة التي تمكنهم من القيام بمهامهم على خير وجه. إذ يتوقف عليهم إلى حد كبير، مدى قدرة الجهاز الإداري في القيام بأنشطته ووظائفه بفعالية، أي مدى كفاءة أداء هذا الجهاز الذي يلعب دوراً حيوياً، لا غنى عنه، في دفع عجلة التقدم والتنمية في المجتمع.

ولكن يلاحظ، وهو أمر مؤسف حقاً، أن القيادات الإدارية في مصر تفتقر غالباً إلى التأهيل اللازم لتولي مهام القيادة (اسماعيل، القيادة الإدارية، ص ٢٦٤). ويرجع ذلك أساساً إلى أن نظم الاختيار والإعداد والتدريب الموضوعة والمعمول بها في مصر ليست للأسف بالفعالية المطلوبة باعتراف من تصدوا للكتابة بإسهاب عن هذا الوضع، وإنما باعتراف بعض هؤلاء الذين

يتصدون لتنظيم هذا التدريب والإعداد. (عبد الوهاب، الإدارة العامة ص ٣٩٨).

ونحن نعتقد أنه من أهم خطوات الإصلاح الإداري في مصر أن نحسن اختيار القيادات الإدارية، وأن نعدهم إعداداً يليق بأهمية الدور الذي يجب أن يضطلعون به حتى تتقدم الإدارة في الطريق الرشيد. وحبذا لو اقتدينا بالدول التي سبقتنا في مجال التقدم فأنشأنا معهداً أو مدرسة عليا لإعداد وتخريج ما نحتاج إليه من قادة إداريين يتمتعون بجانب الاستعداد الطبيعي لتولي الوظائف القيادية ويقدر كاف من الثقافة الإدارية، لا يمكن إدراكه خلال أسابيع قليلة عن طريق التدريب الذي تتولاه معاهد وهيئات التدريب المختلفة الموجودة حالياً في مصر.

٢ ـ المصالح الحكومية:

تنقسم الوزارة في مصر إلى عدة وحدات رئيسية تتولى كل منها مهمة محددة. ويشرف على كل منها وكيل وزارة. ويطلق عادة على هذه الوحدات الرئيسية لفظ مصلحة حكومية. ولكن يلاحظ فيما يتعلق بالمصطلحات المستخدمة في مصر للدلالة على الأقسام الرئيسية التي تتكون منها الوزارات، اختلافها في كثير من الأحيان من وزارة إلى أخرى. فمثلاً وزارة البترول اعتبرت الأقسام الرئيسية فيها وكالات وزارة، مثل وكالة الوزراة لشئون العلاقات الدولية والعربية. ووكالة الوزارة لشئون التخطيط والمتابعة الفنية. وفي وزارة النقل اعتبرت الأقسام الرئيسية فيها قطاعات، مثل قطاع النقل بالسكك الحديدية، وقطاع النقل بالطرق البرية، وفي وزارة الري اعتبرت الأقسام الرئيسية فيها مصالح، مثل مصلحة الري، ومصلحة الميكانيكا والكهرباء.

وسواء كان المصطلح المستخدم وكالة وزارة أو قطاع أو مصلحة فإنه يدل على كيان تنظيمي رئيسي في الوزارة وبالتالي يدخل ضمن المستوى التنظيمي الأوسط للجهاز الحكومي المركزي. وسنستخدم هنا اصطلاح مصلحة حكومية للدلالة على تلك الوحدات التنظيمية.

وتجدر الإشارة هنا أن عدم استخدام اصطلاحات موحدة في تسمية الأقسام الإدارية الرئيسية التي تتكون منها كل وزارة، يعتبر أحد عيوب تنظيم الوزارات في مصر (مهنا، سياسة الإصلاح الإداري، ص ٤١٤).

ونعرض فيما يلي للأنواع المختلفة من المصالح الحكومية التي يضمها هذا المستوى والتي تعتبر كيانات تنظيمية مشتقة ومتفرعة من كيان الوزارة، أي لا تتمتع أو تتمتع بقدر ضئيل من الاستقلال التنظيمي والإداري والمالي.

١ ـ المصالح التنفيذية:

ويطلق عليها أيضاً اصطلاح الوحدات التنفيذية العاملة أو الوحدات الإدارية الأصلية وهي تلك الأقسام الرئيسية للوزارة التي تؤدي المهام الأصلية والمباشرة التي قامت الوزارة لتحقيقها أساساً أي أنها تباشر الاختصاصات والمهام المتصلة أساساً بالأهداف والغايات الأساسية التي تصبو إليها الوزارة. وبالتالي فإن المصلحة التنفيذية يعهد إليها بتنفيذ المشروعات التي تلزم لتحقيق أهداف الوزارة.

ولسنا هنا بصدد تناول كل المصالح التنفيذية التي تتكون منها كل الوزارات في مصر وبالتالي سنكتفي بالإشارة إلى بعض أمثلة لهذه المصالح التنفيذية في بعض الوزارات المصرية.

فوزارة النقل تنقسم إلى عدة قطاعات رئيسية (مصالح حكومية) وتعتبر مصالح تنفيذية تلك الوحدات التنظيمية الرئيسية مثل: قطاع النقل بالسكك الحديدية، قطاع الطرق والكباري، قطاع النقل بالطرق البرية، وقطاع النقل البحري، لأن هذه المصالح الحكومية تقوم بمباشرة مهام وأنشطة أنشئت من أجلها وزارة النقل.

كما تنقسم وزارة الري إلى عدة مصالح رئيسية وتعتبر مصالح تنفيذية تلك الأقسام الرئيسية مثل: مصلحة الري لأنها تتولى تدبير الموارد المائية والاستخدام الأمثل للمياه المتاحة. وتساهم في التوسع الزراعي الرأسي في الأراضي المزروعة

والتوسع الزراعي الأفقي، ومصلحة الميكانيكا والكهرباء لأنها تتولى تصميم وتنفيذ مجاري الري والصرف الرئيسية ومحطات الري والصرف وتصنيع وإنتاج قطع الغيار اللازمة للحفارات والشفاطات. وكل هذه الأنشطة والمهام تدخل في الاختصاص الأصيل لوزارة الري، أي من ضمن الأهداف الأساسية والمباشرة لعملها.

كما تنقسم وزارة التربية والتعليم والبحث العلمي إلى عدة قطاعات رئيسية، وتعتبر مصالح تنفيذية تلك الكيانات التنظيمية الرئيسية مثل: قطاع التربية والتعليم الذي يضم كافة المؤسسات التعليمية الابتدائية والإعدادية والثانوية بأنواعها المختلفة، وقطاع التعليم العالي الذي يضم الجامعات والمعاهد العليا، وقطاع البحث العلمي الذي يضم كافة المنظمات والمراكز التي تتولى القيام بالأبحاث العلمية في المجالات المختلفة وكل هذه المصالح التنفيذية تقوم بمباشرة المهام والأنشطة التي تمثل الأغراض الرئيسية التي أنشئت من أجلها هذه الوزارة.

ونتيجة للتطورات المتلاحقة في تنظيم الجهاز الحكومي المركزي في مصر، برزت في مصر ظاهرة جديدة في السنوات الأخيرة تتمثل في إعطاء بعض هذه المصالح التنفيذية استقلال إداري ومالي وإنشاء مصالح تنفيذية أخرى في صورة وحدات إدارية مستقلة. أي إعطاء بعض المصالح التنفيذية الموجودة فعلاً، وبعض المصالح التنفيذية الجديدة فالشخصية الاعتبارية المستقلة، بحيث تصبح علاقتها بالوزارة المختصة مجرد علاقة تبعية، أي أنها تخرج عن تكوين الوزارة، وبالتالي لا تكون مندمجة في الكيان التنظيمي لها بل تتبع فقط الوزير القائم على رأس هذه الوزارة. وفي هذه الحالة تصبح سلطة الوزير المختص على هذه المصالح التنفيذية المستقلة سلطة وصاية فقط أي مجرد سلطة رقابة وهي تختلف تماماً عن السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على الأجهزة التي تدخل في تكوين الوزارة، أي على تلك المصالح التنفيذية المتفرعة من كيان الوزارة والمندمجة فيه.

ولقد أنشأ في مصر نتيجة لما سبق، ابتداء من سنة ١٩٥٧ العديد من هذه المصالح التنفيذية المستقلة للاضطلاع بمهام تنفيذية محددة، أي تدخل في

الاختصاص الأصيل والمباشر للوزارات المعينة، وتتبع الوزراء المختصين وقد سميت هذه الكيانات التنظيمية التنفيذية التي تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي بالمؤسسات العامة ثم أصبح بعضها يسمى بالهيئات العامة، ثم حدثت عدة تطورات انتهت بإلغاء المؤسسات العامة وحلت محلها القطاعات العامة، مع الإبقاء على الهيئات العامة (القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥) وأخيراً ألغيت القطاعات العامة وتحولت كلها إلى هيئات عامة (قانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣) وأصبحت المصالح التنفيذية المستقلة الموجودة الآن في مصر هيئات عامة بعضها يقوم بمهام تنفيذية اقتصادية والبعض الآخر يقوم بمهام تنفيذية خدمية.

ومن أمثلة المصالح التنفيذية العادية التقليدية (المندمجة في الكيان التنظيمي للوزارة) التي تحولت إلى مصالح تنفيذية مستقلة (الغير مندمجة في الكيان التنظيمي للوزارة) قطاع تنمية الثروة الحيوانية، الذي كان يعتبر مصلحة تنفيذية تقليدية مندمجة في الكيان التنظيمي لوزارة الزراعة سابقاً، الذي تحول إلى هيئة القطاع العام للثروة الداجنة والحيوانية أي إلى مصلحة تنفيذية مستقلة تتبع فقط وزير الدولة للزراعة والأمن الغذائي. وكذلك مصلحة الري التي كانت تعتبر مصلحة تنفيذية مندمجة في الكيان التنظيمي لوزارة الري والتي تحولت إلى هيئة القطاع العام للري، أي إلى مصلحة تنفيذية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتتبع فقط وزير الري. وكذلك قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية الذي كان يعتبر مصلحة تنفيذية مندمجة في تكوين وزارة النقل والمواصلات سابقاً والذي تحول إلى الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية أي إلى مصلحة تنفيذية مستقلة تتبع فقط وزير المواصلات حالياً.

ومن أمثلة المصالح التنفيذية التي منحت منذ نشأتها الشخصية الاعتبارية المستقلة أي منحت منذ البداية الاستقلال التنظيمي والإداري والمالي الهيئة المصرية العامة للبترول وهي مصلحة تنفيذية مستقلة تتبع فقط نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير البترول حالياً، وكذلك هيئة القطاع العام للمطاحن والصوامع والمخابز والتي تعتبر مصلحة تنفيذية مستقلة تتبع فقط وزير التموين والتجارة الداخلية وكذلك الهيئة العامة لتنمية الثروة السمكية التي تعتبر مصلحة

تنفيذية مستقلة تتبع فقط وزير الدولة للزراعة والأمن الغذائي.

ويلاحظ حالياً أن الالتجاء في تنظيم الجهاز الحكومي المركزي في مصر يميل نحو قصر اختصاصات الوزارات وبالتالي أقسامها الرئيسية وهي المصالح الحكومية على رسم سياسة الوزارة والقيام بأعمال الإشراف والرقابة على أجهزة أخرى غير مندمجة في كيان الوزارة أي إلى مصالح تنفيذية مستقلة هي البيئات العامة (المشار إليها سابقا) التي تتبع الوزير المختص ويعهد إليها بأعمال التنفيذ، أي بالمهام التي تدخل في صميم الاختصاص الأصيل والمباشر للوزارة. أي الأخذ بنمط لا مركزي من أنماط التنظيم والإدارة فيما يتعلق بالمصالح التنفيذية، التي يعهد إليها القيام بالأنشطة والمهام الرئيسية التي تعتبر أهدافاً أساسية أنشأتها الوزارة لتحقيقها.

ـ ٢ ـ المصالح المعاونة أو المساعدة:

إذا كان الأصل هو قيام الوحدات الإدارية الأصلية (المصالح التنفيذية) بالنشاط الذي يؤدي إلى تحقيق أغراضها وما يتفرع عنه من أعمال فيسر هذا النشاط الرئيسي، فإن تطور المصالح التنفيذية واتساع وظائفها تتطلب وجود وحدات مساعدة تتولى الأعمال التي لا تدخل أصلاً في مهام تلك المصالح التنفيذية فمهمة الأجهزة الإدارية المساعدة إذن هي معاونة المصالح التنفيذية (الوحدات الأصلية) بأن ترفع عن كاهلها القيام بالأعمال والأنشطة المتفرعة عن وظائفها الأساسية لكي تتفرغ لهذه المهام وتحقق ما تهدف إليه من غايات.

ومن أبرز المهام التي تتولاها المصالح المعاونة أو المساعدة في مصر هي:

١ ـ إدارة شئون العاملين وكل ما يتصل بهم من أعمال تتطلب تعينهم ومرتباتهم وعلاواتهم وتأمين تنفيذ القرارات المتصلة بشئونهم.

٢ ـ القيام بأعمال الميزانية والحسابات ومسك الدفاتر المتعلقة بها.

٣ ـ تجهيز الأدوات والأشياء المادية اللازمة لعمل المصالح التنفيذية ويشمل ذلك شراء الأجهزة والمعدات والأدوات الكتابية والمواد الضرورية.

٤ ـ معاونة المصالح التنفيذية في شئون الأرشيف والتوثيق والمحفوظات والمخازن وفي مسائل الطباعة والإعلان والنشر والعلاقات العامة.

٥ - القيام بعمليات البحوث والإحصاء وإصدار البيانات والمعلومات الإحصائية للدراسة والبحث والتخطيط، هذه البيانات والمعلومات التي تعتبر ضرورية لكي تستطيع المصالح التنفيذية أن تقوم بأنشطتها وبرامجها.

ويجمع الجهاز الحكومي المصري بين المركزية واللامركزية فيما يتعلق بهذه المصالح المعاونة أو المساعدة فتنتشر مثل هذه المصالح في المنظمات الحكومية المصرية وتقوم بتوظيف المهام المساعدة التي سبق عرضها وبالتالي نجد أنه في كل وزارة من الوزارات توجد مجموعة من المصالح التنفيذية للوزارة الواحدة، في تلك النوعية من المهام. وفي هذه الحالة تعتبر الوحدة المساعدة مصلحة معاونة لا مركزية لأنها تقوم بخدمة المصالح التنفيذية الأخرى داخل نفس الوزارة، ولا يمتد نشاطها لخدمة وزارات أخرى.

كما توجد بجانب هذه المصالح المعاونة اللامركزية التي تقوم بخدمة وزارة بعينها، مصالح معاونة مركزية تقوم بخدمة مجموعة من الوزارات التي تعمل في نفس المجال، أو بخدمة كل الوزارات التي يتكون منها الجهاز الحكومي المصري.

وقد بدا هذا الاتجاه نحو المركزية فيما يتعلق بالمصالح المعاونة أو المساعدة في مصر منذ سنة ١٩٥٨ حيث صدر قرار وزير المالية رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ (المعدل فيما بعد) الخاص وبتوحيد مسائل الشراء والتوريدات للمصالح الحكومية المختلفة. وبالتالي فقد خصصت مصالح بعينها للقيام بأعمال محددة لمعاونة المصالح التنفيذية فيما يتعلق بشئون الشراء والتوريد وفيما يلي بعض هذه الأحكام التي تناولها هذا القرار:

- تتولى الإدارة العامة «للأملاك بوزارة الإسكان والمرافق معاينة ما ترغب المصالح في شرائه من المباني ملك الأفراد قبل الشراء لإبداء رأيها فيه».

- تتولى مصلحة الطب البيطري شراء الحيوانات والمواشي اللازمة للوزارات الحكومية ومصالحها ما عدا وزارتي الحربية والداخلية.

- تتولى وزارة الصحة شراء الأدوية والعقاقير والأدوات الطبية والمطهرات

والكيماويات والأمصال واللقاح اللازمة للوزارات والمصالح التي لا توجد بها أقسام طبية.

- تختص مصلحة الجمارك بالتخليص على جميع الأصناف التي ترد من الخارج للمصالح الحكومية.

- تقوم وزارة الخزانة (المالية حالياً) بشرات وتوريد الأصناف والأدوات الآتية للوزارات والمصالح الحكومية: الورق - الآلات الكاتبة - الظروف بأنواعها.

- تقوم مصلحة الطرق والنقل البري بإصلاح المركبات (السيارات والموتوسيكلات والدراجات) الحكومية إذا زادت قيمة التكلفة عن عشرين جنيهاً.

ومن هذه الأمثلة السابقة نلاحظ أن عمليات الشراء والتوريد والصيانة أصبحت من اختصاص وحدات معاونة معينة، على مستوى الجهاز الإداري ككل، باعتبار أن هذه الأعمال خارجة عن المهام الأصلية للوزارات والمصالح الحكومية الرئيسية، لأنها تعتبر أعمالاً ثانوية أو تكميلية للوظائف الأساسية للوحدات الإدارية الأصلية (المصالح التنفيذية).

وبالإضافة إلى ما سبق انتهجت مصر في الآونة الأخيرة نهج إنشاء عدد من الأجهزة المعاونة أو المساعدة المركزية على نطاق الدولة بأكملها مثل الجهاز المركزي للمحاسبات الذي يهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة والمصالح التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية في مجال الخدمات والأعمال، والنيابة الإدارية ومن أهم وظائفها إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها أجهزة الرقابة وفي الشكاوى الجدية من الأفراد أو الهيئات بشأن أي مخالفات قانونية أو إهمال في أداء والوجبات الوظيفية، والجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ومن أهم أهدافه عمل الإحصاءات العامة في مصر في جميع المجالات سواء سكانية أو عمالية أو زراعية أو صناعية أو تجارية أو ثقافية أو صحية أو غيرها.

ونلاحظ أن هذا الاتجاه العام نحو المركزية في دور الوحدات المساعدة لا يؤدي إلى نزع كل اختصاص للمنظمات الإدارية المختلفة إذ يجب أن يكون لتلك المنظمات أي للوزارات والمصالح الحكومية وحداتها المعاونة والمساعدة لمسائل الحسابات والخزينة لشراء المسائل البسيطة العاجلة وكذلك لإدارة شئون أفرادها ودفع مرتباتهم وأيضاً لأعمال السكرتارية والأرشيف بحيث تقوم الأجهزة المركزية المساعدة بمسائل الإشراف والرقابة وتأدية الخدمات الشرائية العامة ومسائل البناء للمصالح التنفيذية في الوزارات المختلفة وبالتالي يبدو أن الاتجاه في مصر حالياً هو نحو هذه الملاءمة بين عدم التركيز وبين المركزية في شأن المصالح المعاونة وذلك في شأن المصالح المعاونة وذلك للاستفادة من مزايا كل من النظامين.

٣ ـ مصالح التنسيق:

ظهر هذا النوع من المصالح الحكومية في مصر كنتيجة منطقية لتضخم المنظمات والأجهزة التي يضمها الجهاز الحكومي المركزي واتساع مجالات نشاطها وتعقد أعمالها بصورة أدت إلى الحاجة للاستعانة بأجهزة متخصصة لتتولى دراسة وبحث هذه المشاكل وتقديم أفضل الحلول لها أي ظهرت الحاجة إلى إنشاء مصالح حكومية تقوم بمهام التنسيق بين المصالح التنفيذية.

وتوجد في مصر مصالح حكومية تقوم بالتنسيق على مستوى الوزارة الواحدة أي تقوم بمهام التنسيق بين المصالح التنفيذية التي تتكون منها وزارة بعينها ومن أمثلة مصالح التنسيق اللامركزية هذه قطاعات الشئون القانونية داخل الوزارات مثل وكالة الوزارة للشئون القانونية والإدارية في وزارة البترول. وهذه الأجهزة القانونية تقوم بتحضير قرارات القيادات الإدارية وصياغاتها وتفسير النصوص القانونية، وتجميع هذه النصوص بشكل متناسق يمنع تعارضها وتقديم النصح والمشورة للقيادات الإدارية بخصوص القضايا والمنازعات القانونية. وقطاعات شئون التخطيط والمتابعة، ووحدات التنظيم والإدارة التي توجد في كل وزارة من الوزارات ويرجع إليها في كل ما هو يتعلق بشئون التنظيم وترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة والتدريب الإداري للعاملين.

هذا بالإضافة إلى اللجان التي توجد على مستوى الوزارة الواحدة مثل لجنة شئون العاملين لجنة الخطة والموازنة، لجنة السياسات، لجنة المتابعة الفنية. . . إلخ وتعتبر هذه اللجان من الأجهزة التي تقوم بمهام تنسيقية هامة للمهام والأنشطة العديدة التي تقوم بها المصالح التنفيذية داخل الوزارة الواحدة.

وتوجد أيضاً في مصر أجهزة تنسيق مركزية تعمل على مستوى الدولة أي على مستوى الجهاز الحكومي ككل وبالتالي يمتد نشاطها إلى المصالح التنفيذية التي تضمها الوزارات المختلفة فقد أنشأ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ليحل محل ديوان الموظفين سنة ١٩٦٤ ويقوم باقتراح سياسات وقوانين العاملين المدنيين بالدولة وسياسة تدريبهم ورفع كفاءتهم الإنتاجية وتطوير نظم الخدمة المدنية، وكذلك رسم سياسة الإصلاح الإداري وإبداء الآراء الفنية فيما يتعلق بعمليات وإجراءات التنظيم وبالتالي فهو يجمع بين سلطات وصلاحيات تنفيذية في مجال التنظيم والإدارة وسلطات وصلاحيات معاونة في مجال شئون العاملين بالدولة.

وتم إنشاء المجلس الأعلى للتخطيط القومي سنة ١٩٥٧ ويعتبر مصلحة تنسيق مركزية تعمل على مستوى الجهاز الحكومي ككل وتختص بوضع الأهداف القومية للنهوض الاقتصادي والاجتماعي في مصر وكذلك دراسة وإقرار الخطة القومية الشاملة التي تقوم بإعدادها وزارة التخطيط وتنظيم برامج العمل ومقترحات السياسة التمويلية والاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف القومية في فترات زمنية محددة، وكذلك متابعة سير العمل في تنفيذ الخطة العامة في مراحلها المختلفة.

ونستطيع أن نقول إن الاتجاه الحالي في مصر يميل نحو الموازنة بين عدم التركيز وبين المركزية فيما يتعلق بمصالح التنسيق.

المستوى التنظيمي الأدنى:

يتكون هذا المستوى التنظيمي من مجموعة من الوحدات التنظيمية المتفرقة من المصالح الحكومية فالمصالح الحكومية تنقسم إلى إدارات عامة وهذه بدورها تنقسم إلى إدارات، والإدارات تنقسم إلى أقسام، والأقسام تنقسم إلى وحدات (أقلام) وهذه الكيانات التنظيمية هي الوحدات التنفيذية الدنيا في الجهاز الحكومي التي يقع عليها عبء التنفيذ الفعلي للمهام والأنشطة التي تقوم بها المنظمات الحكومية في مصر.

ويغلب على عمل هذه الوحدات التنفيذية الدنيا إذاً الطابع التنفيذي والارتباط بمشكلات الواقع بتفصيلاته ودقائقه والتعامل مباشرة مع الجمهور أي جمهور المنتفعين بخدماتها فنشاط تلك الوحدات موجه غالباً نحو الخارج وليس نحو الداخل.

ويضم هذا المستوى الوظائف القيادية الدنيا مثل مديري الإدارات ورؤساء الأقسام ورؤساء الوحدات (الأقلام) وهذه الوظائف يغلب عليها الطابع الإشرافي. فهذه القيادات الدنيا تقوم أساساً بالإشراف على القائمين بالأعمال الروتينية والنمطية ويقومون أساساً بتنفيذ التعليمات التي تصدر لهم من أفراد القيادة الوسطى. كما يضم هذا المستوى أيضاً الوظائف التنفيذية الدنيا كالكتبة ومن في حكمهم والتي تمثل أغلبية الوظائف الحكومية.

ومن المعروف أن استقرار الجهاز الإداري بأكمله ورشده وكفاءته في تأدية المهام والأنشطة والأعمال الموكلة إليه في أي مجتمع رهين بقيام أنظمة العمل. وأنظمته التوظف في هذا المستوى وكذلك المستوى الأوسط على أسس رسمية موضوعية عامة رشيدة ومستقرة.

وقد نهجت مصر هذا النهج منذ سنة ١٩٥١. فقبل ذلك لم يكن يوجد في مصر تشريع موحد ينظم شئون الوظائف والموظفين وإنما كان هناك مجموعة كبيرة من الأوامر العالية واللوائح والقرارات تنظم شئون الموظفين وتحميهم من تدخل الأهواء السياسية في شئونهم (سبق أن أشرنا إلى هذا الموضوع عند تعرضنا

للقيـادات الوسـطى). ولهذا ارتفعت صيحـات الإصلاح في كـل جانب منـادية بوجوب وضع تشريع مـوحد ينـظم شئون المـوظفين ويحـدد حقوقهم وواجبـاتهم وينشىء الضمانات التي تكفـل هذه الحقـوق وتحول دون تـدخل النفـوذ السياسي والحـزبي والشخصي في شئونهم وقـد تحقق الإصلاح المنشـود بعـد طـول انتـظار بصدور القانـون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشـأن موظفي الـدولة ثم صـدرت بعد ذلـك قـوانـين أخـرى (قـوانـين سنـة ١٩٦٤، ١٩٧١، ١٩٧٨) وضعت نـظام العاملين المدنيين بالدولة على أساس موحد فيما يتعلق بأنظمة التـوظيف والمعاملة الوظيفية (أنظمة التعيين والترقية والأجور والحوافز والإجازات... إلخ).

ولكن بالرغم من كل الجهود التي بـذلت من أجل الإصـلاح الوظيفي في مصر نجد أن أنظمة العمل عنـدنا بهـا الكثير من العيـوب منها: مشكلة ضعف مقابل العمـل أي انخفاض مستـوى المرتبـات في الوظـائف العامـة والذي يمكن اعتبـاره من أهم أسبـاب انخفـاض كفـاءة أداء المـوظفـين في مصر، إذ أكـدت التجـارب أن المصريـين الـذين يعملون في الشركـات الأجنبيـة التي تجـزل لهم العطاء مقابـل العمل لا يختلفـون في الكفاءة عن زمـلائهم من الأجانب ويؤدون بدقة وعناية أضعاف العمل الذي يؤدونه في إدارات الحكومة لدينا إذا نقلوا إليها (الحلو، علم الإدارة العامة ص ١٦٢) ومشكلة الإفراط في التعيين التي أدت إلى تضخم الإدارات الحكومية بأعداد لا حاجة لها من الموظفين والتي أدت إلى زيادة التكاليف دون مبرر وخلقت نوع من البطالة المستترة أو الخفية وكذلك إلى عرقلة أعمال الإدارة وضياع وتشتت المسئولية فيها. ومشاكـل أخرى عـديدة مثـل اتخاذ الشهادات الدراسية كأساس للتعيين في الوظائف الحكومية دون إجراء اختبار أو مسابقة، وعدم الاستفادة الكاملة من وقت الموظف وعـدم وضع كـل موظف في الوظيفة التي تتناسب مع مستوى تعليمه أو مجال تخصصه أو خبرته السابقة وسوء إعداد وتدريب الموظفين وما إلى ذلك من عيوب تؤثر تأثيراً كبيراً على كفـاءة أداء الجهاز الإداري في هذا المستوى وأيضاً كفاءة أداءه ككل.

ومن ناحية أخرى نجد أنه بالـرغم من اهتمام الـدولة بـالإصلاح الإداري منذ سنة ١٩٥١ فيما يتعلق بمسائل التنظيم الإداري وأنـظمة العمـل في المنظمات

الحكومية إلاَّ أن الأبحاث التي أجريت في مصر كشفت عن عيوب متعددة تلحق بالنواحي التنظيمية والإدارية التي تؤثر بالذات على أداء هذا المستوى الأدنى للجهاز الإداري للدولة وتحتاج إلى علاج فعال ولسنا هنا بصدد أسراد كل هذه العيوب التنظيمية ولكن سنكتفي بالإشارة إلى أهمها.

لعل من أهم المشاكل التنظيمية في مصر تعقد الإجراءات التي يقوم بها الموظفون فيتكرر القيد في السجلات ويكثر تداول الأوراق والوثائق وترددها على نفس الموظف، وتعدد مراجعة الموضوع الواحد وتتفت العمليات بلا داع مقبول مما يؤدي في النهاية إلى ضياع الوقت وتعطيل الإجراءات والإسراف في الأيدي العاملة، وتزيد نتيجة لذلك تكاليف أداء الخدمة وأعباء الدولة المالية من ناحية كما تكثر شكوى الجمهور المتعامل مع الإدارات ذات الإجراءات المعقدة من ناحية أخرى.

ومن المشاكل الهامة الأخرى شدة تركيز الأعمال الإدارية فلا يتم العمل وإن قلت أهميته إلاَّ بموافقة هذا الرئيس حتى ولو كان دوره صورياً يؤدي هذا إلى عرقلة أعمال الإدارة وتعطيل مصالح الجمهور.

وهناك مشاكل أخرى تتعلق بالازدواج في توزيع الاختصاصات بين الإدارات الحكومية مما يؤدي إلى زيادة النفقات وتفتيت الإمكانيات وقصور اللوائح والقوانين التي تحكم سير العمل في الإدارة نتيجة لغموضها أو تعقيدها أو عدم تمشيها مع مقتضيات العمل وأسس التنظيم العلمي ونقص خبراء التنظيم في إدارات الجهاز الحكومي المختلفة مما يؤدي إلى تنافي القواعد المطبقة منذ زمن بعيد في كثير من الإدارات الحكومية مع مبادىء علم الإدارة المسلم بها، وضعف الرقابة على أداء العاملين بالرغم من تعدد أجهزتها وأساليبها وأدواتها نتيجة لشيوع السلوكيات الغير موضوعية في الجهاز الإداري المصري مما يؤدي إلى تزييف نتائج أعمال الإدارة لتغطية تقصير العاملين وانحرافاتهم والأخطاء والجرائم التي يرتكبوها.

ومما لا شك فيه أن العيوب السابقة وغيرها تؤدي إلى انخفاض كفاءة أداء المستويات التنفيـذية الـدنيا وأيضـاً الوسـطى مما يؤدي إلى تجميـد فعاليـة الجهاز الإداري المصري ككل أو عدم قدرته على القيام بمهـام جوهـرية وحيـوية لتقـدم وتنيمة المجتمع في مصر.

الفصل الثالث

التخطيط في مصر

سنتناول في هذا الفصل عملية التخطيط والخطط العامة في مصر. وسينصب اهتمامنا على التخطيط الذي يتم على مستوى الدولة. إذ يعكس هذا التخطيط من حيث طبيعته وخصائصه وأجهزته وفلسفته البيئة التي يعمل فيها الجهاز الحكومي المصري بأبعادها المختلفة.

وسنقسم دراستنا للتخطيط على مستوى الدولة في مصر إلى ستة موضوعات وهي:

١ ـ الإطار الدستوري والفكر السياسي للدولة.
٢ ـ الأطراف المعنية بالخطة القومية.
٣ ـ المراحل التي تمر بها الخطة القومية.
٤ ـ دور الجهاز المركزي للتخطيط (وزارة التخطيط).
٥ ـ خصائص الخطة القومية.
٦ ـ مشاكل ومعوقات التخطيط في مصر.

أولاً: الإطار الدستوري والفكر السياسي للدولة:

حرصت دساتير الثورة ومواثيقها على النص على التخطيط كأساس لتنيمة الاقتصاد القومي وكان أول هذه النصوص هو نص المادة السابعة من دستور سنة ١٩٥٦ التي جاء فيها «ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطط مرسومة تراعي فيها مبادىء العدالة الاجتماعية، وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة».

ثم جاء الميثاق في عام ١٩٦١ كوثيقة أساسية للعمل الوطني تظل دائماً قابلة للتطبيق، فعالج التخطيط القومي الشامل في الباب السادس المتعلق

بحتمية الحل الاشتراكي، وهذا في ذاته يكشف عن ارتباط التخطيط القومي بالتحول الاشتراكي للمجتمع المصري، والتخطيط في هذا ما هو إلّا الأسلوب الذي عن طريقه يتم هذا التحول الاجتماعي وبالتالي أعطى ميثاق العمل الوطني اهتماماً خاصاً للتخطيط كطريق أوحد لضمان استخدام الموارد الوطنية المادية، والطبيعة البشرية بطريقة عملية وعلمية وإنسانية لكي يتحقق الخير لمجموع الشعب وتتوفر لهم حياة الرفاهية.

وأوضح الميثاق في الباب السادس منه أن التخطيط يعتمد على سيطرة الشعب على كل وسائل الإنتاج وأن هذه السيطرة تتحقق عن طريق خلق قطاع عام قادر يقود التقدم في جميع المجالات، ويتحمل المسئولية الرئيسية في خطة التنمية، وبمشاركة القطاع الخاص في هذه التنمية في إطار الخطة الشاملة بدون استغلال، على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعين.

وأكد دستور ٢٥ مارس ١٩٦٤ المؤقت ما جاء في الميثاق في المادة العاشرة منه التي نصت على أن «يكون توجيه الاقتصاد القومي بأكمله وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة».

وأخيراً جاء دستور ١٩٧١ الحالي لكي يؤكد استمرار نظرية التخطيط كما رسمها الميثاق، فهو ينص في المادة ٢٣ على أن «ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع، ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل، وربط الأجر بالإنتاج وضمان حد أدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول» وتقرر المادة ٢٤ من الدستور المبدأ الأساسي الذي يضفي على التخطيط القومي المصري طابعه الاشتراكي ونعني بهذا مبدأ سيطرة الشعب على كل أدوات الإنتاج وتوجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية.

ويتضح بالتالي أن التخطيط منذ بداية الثورة في مصر، وحتى الآن أخذ طابع التخطيط القومي الشامل الهيكلي النوع، أي الذي يسعى لتغيير الفلسفة السياسية للدولة بالنسبة لما كانت عليه قبل الثورة، وذلك بالانتقال تدريجياً من

مجتمع رأسمالي بحت إلى مجتمع ذي طابع اشتراكي تتقارب فيه الدخول بين الأفراد وتتحقق فيه ملكية الشعب لوسائل الإنتاج الرئيسية من أجل تحقيق رفاهية كافة المواطنين دون تفرقة أو تمييز بين الطبقات الاجتماعية.

ويمكن بالتالي القول إن دستور ١٩٧١ الحالي - ودساتير ما بعد الثورة التي سبقته - حدد الإطار العام للمبادىء التي تحكم عملية التخطيط في مصر والتي تحكم بالتالي الأهداف التي تلتزم الحكومة الوفاء بها وأوليات هذه الأهداف.

ففلسفة التخطيط في مصر هي أسلوب التخطيط القومي الشامل وإن هذا التخطيط ذو طابع اشتراكي، هذا الطابع الذي يتضح في سيطرة الدولة والشعب على كل وسائل الإنتاج ويتضح كذلك من فكرة عدالة توزيع الإنتاج القومي والهدف العام لهذا التخطيط القومي في مصر يتلخص في تحقيق مجتمع الرفاهية والعدالة الاجتماعية عن طريق التنمية الشاملة للبلاد في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

وأكدت المادة الأولى من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ هذه المادة التي تحكم التخطيط في مصر وتحدد أهدافه العامة بقولها «يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في جمهورية مصر العربية إلى رفع مستوى المعيشة، وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومي، وتوسيع نطاق الخدمات وصولاً إلى مجتمع الكفاية والعدل، وذلك وفق مبادىء الميثاق والدستور وبرنامج العمل الوطني».

وكذلك حدد الدستور دور أجهزة الحكم المختلفة في صياغة الأهداف والاشتراك في وضع الخطط العامة والرقابة عليها. ونص على أن يتولى مجلس الوزراء (الجهاز الحكومي) إعداد مشروع الخطة العامة للدولة. ونصت المادة ١١٤ من الدستور على أن يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتولى إذاً السلطة التشريعية عملية اعتماد الخطة العامة أي الموافقة النهائية عليها، وتتولى كذلك الرقابة على تنفيذ هذه الخطة، وأكد قانون التخطيط رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ على ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم

المحلي ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير في إعداد الخطة وفي تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ.

ثانياً: الأطراف المعنية بالخطة القومية في مصر:

المقصود بالأطراف المعنية بالخطة القومية تلك الأجهزة والتنظيمات التي يمكن أن تشارك أو تؤثر على الخطة القومية في أي مرحلة من المراحل التي تمر بها، أي من مرحلة إعدادها حتى مرحلة تنفيذها والرقابة عليها أثناء التنفيذ وتقديمها بعد التنفيذ.

ونعرض فيما يلي للدور الذي تلعبه هذه الأطراف وهي: مجلس الشعب، الجهاز الحكومي، الأحزاب السياسية، جماعات المصالح والرأي العام.

١ ـ مجلس الشعب:

تنص المادة ١١٤ من دستور ١٩٧١ على أن يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعهد إلى القانون بتحديد طريقة إعداد هذه الخطة وعرضها على مجلس الشعب. وتعزز هذه السلطة المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١ الواردة في صدر الفصل الثاني المخصص للسلطة التشريعية، والتي تنص على أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

ومن المعروف أن السياسة العامة للدولة لا بد وأن تشمل أي خطة عامة توضع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن المشرع الدستوري حرص على أن يبرز أهمية تلك الخطة فذكرها مع السياسة العامة للدولة.

وبالتالي فإن مجلس الشعب في مصر هو السلطة المختصة بالموافقة النهائية على الخطة العامة للدولة. ولا يمكن المباشرة بتطبيق هذه الخطة ووضعها موضع التنفيذ الفعلي دون إقرار مجلس الشعب لها. فالخطة تستمد إذاً شرعيتها بإقرار مجلس الشعب لها واعتماده إياها. ولهذا فإن هذه الخطة تصدر في مصر بقانون،

يسمى قانون الخطة، وقانون الخطة هذا يجب أن يكون أساساً لمشروعات القوانين والقرارات الصادرة من السلطة العامة.

معنى ذلك أن قانون الخطة يتمتع بقوة قانونية تعلو على القوانين العادية الأخرى فلا يجوز تطبيق نص قانوني يتعارض مع أحكام قانون الخطة. كذلك حرم قانون الخطة ارتباط الموازنة العامة (الميزانية العامة) بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الإطار العام للخطة.

وبالتالي فإنه طبقاً لقانون التخطيط رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٣، بشأن الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها، أنه يجب الالتزام بأهداف وبرامج الخطة السنوية قصيرة الأجل عند إعداد ميزانية الدولة. ويبحث مجلس الوزراء في نفس الوقت مشروع الخطة السنوية مع مشروع الميزانية، ثم يحال المشروعان إلى مجلس الشعب لاعتمادها في شكل قانون.

ويتضح بالتالي أن مجلس الشعب يلعب دوراً رئيسياً وحيوياً في توجيه السياسة العامة للدولة من أهداف وبرامج يجب أن تعكس المصلحة العامة وتعمل على تحقيق الأغراض والآمال العريضة للشعب. فمجلس الشعب يناقش ما تتضمنه الخطة العامة للدولة من أهداف وسياسات وبرامج ووسائل تحقيقها، وله أن يعدل فيها بما يراه يتمشى مع الصالح العام. فسلطته إذاً مطلقة بلا منازع في بلورة الخطة العامة للدولة وصياغتها في شكل قانوني ملزم يجب أن تلتزم به الأجهزة التنفيذية.

ويزيد من قبضة مجلس الشعب على الخطة العامة للدولة وتوجيهها الوجهة التي تعبر بأمانة عن مجموعات المصالح المختلفة داخل المجتمع، أن الموازنة العامة للدولة ـ كما سبق القول ـ يجب أن تتمشى تماماً مع الخطة السنوية. ولا يجوز أن تخالف الموازنة العامة ما تتضمنه الخطة السنوية من أهداف وبرامج. وبما أن الموازنة العامة لا تعتبر نافذة إلاَّ بموافقة مجلس الشعب عليها وأنه يتم التصويت على مشروع الموازنة داخل مجلس الشعب باباً باباً وتصدر بقانون، كما

يجب أخذ موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها، فإن مجلس الشعب يستطيع إذاً أن يتأكد من التزام الموازنة العامة للدولة بما تتضمنه الخطة السنوية القصيرة الأجل (التي تعتبر ترجمة فرعية للخطة العامة للدولة) من برامج وأهداف وبالتالي يستطيع أن يضمن التزام الحكومة بالخطة العامة للدولة.

ويمارس أيضاً مجلس الشعب رقابة على الحكومة لضمان التزامها بتنفيذ الخطة العامة للدولة. فعلى وزير التخطيط تقديم تقرير المتابعة السنوي إلى مجلس الشعب بعد إقراره من مجلس الوزراء وذلك في مدة لا تجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية. كما يستطيع مجلس الشعب عن طريق أعضاؤه ولجانه المتخصصة المختلفة وباستخدام كافة وسائل الرقابة التي كفلها له الدستور أن يمارس متابعة ورقابة على أداء الحكومة أثناء التنفيذ السنوي للخطة العامة للدولة.

وبما أن النظام السياسي في مصر يعتبر نظاماً برلمانياً في جوهره، ويحقق بالتالي قدراً من الدمج بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وبحكم الارتباط العضوي بين مجلس الشعب وقيادات الحكومة، فإننا نستطيع أن نقول أن هناك تعاون بين الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي في مصر في صياغة الخطة العامة للدولة، ولكن مع بقاء سلطة الإقرار النهائي لها لمجلس الشعب (كما أوضحنا من قبل).

ب ـ الجهاز الحكومي:

الجهاز الحكومي هو الجهاز الذي يعهد إليه بتنفيذ الخطة العامة للدولة. فهو إذاً الجهاز الذي يقع عليه عبء وضع هذه الخطة موضع التنفيذ الفعلي. وبما أن هذا الجهاز هو الذي يتولى تنفيذ الخطة ويحاسب ويساءل في النهاية عن مدى التزامه بما ورد فيها من أهداف وسياسات برامج وبالتالي مدى نجاحه في تنفيذها، فإنه يجب أن يشترك في إعداد هذه الخطة.

وهو النظام المعمول به في مصر «فدستور سنة ١٩٧١ نص صراحة على

أن يتولى مجلس الوزراء (الحكومة) إعداد مشروع الخطة العامة للدولة. وبالتالي يمكن القول أن مسئولية إعداد الخطة العامة للدولة في مصر تقع أساساً على الجهاز الحكومي بهيئاته وأجهزته ومنظماته المختلفة، هذا فضلاً عن اضطلاعه بعبء تنفيذ هذه الخطة بعد موافقة مجلس الشعب عليها وإقراراه النهائي لها. وتعتبر وزارة التخطيط القومي الجهة التنفيذية التي تتولى رسمياً إعداد مشروع الإطار العام للخطة القومية في مصر ومتابعة تنفيذها وتقييم النجاح، في تحقيق أهدافها وتعاونها في ذلك عدة هيئات أخرى. وسنتكلم عن دور وزارة التخطيط ومختلف الهيئات التي تساعدها في إعداد وتنفيذ الخطة العامة في مصر عند التعرض للمراحل التي تمر بها هذه الخطة ودور الجهاز المركزي للتخطيط في مصر (وزارة التخطيط).

٣ ـ الأحزاب السياسية:

كان الاتحاد الاشتراكي، هو التنظيم الحزبي الوحيد الذي كان موجوداً في مصر حتى وقت قريب جداً، يلعب دوراً كبيراً في بلورة وصياغة الخطة العامة للدولة. إذ إن هذا التنظيم السياسي كان المفروض فيه أنه يمثل تحالف قوى الشعب العاملة، وبما أن الشعب يملك كل عناصر وأدوات الإنتاج، وأن هذا التنظيم السياسي يعبر بالتالي عن إرادته، فكان من الطبيعي أن يلعب هذا التنظيم دوراً هاماً في صياغة الخطط العامة التي تعد لكي تقوم أجهزة الحكومة بتنفيذها.

وبالتالي كان مشروع الخطة العامة الذي تعده وزارة التخطيط من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، يعرض على مجلس الوزراء، وعلى المؤتمر القومي العام للاتحاد الاشتراكي العربي الذي يقوم بدراسته ومناقشته والموافقة عليه قبل أن يحال إلى مجلس الشعب لإقراره.

والآن وقد أخذت الدولة بنظام التعددية الحزبية، وتعددت بذلك الأحزاب السياسية في مصر، سيكون وضع وصياغة الخطط العامة للدولة محوراً لعمليات سياسية عديدة بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة ونلاحظ هذا

اليـوم من خـلال المنـاقشـات التي تـدور في مجلس الشعب، وفي التجمعـات والاجتـماعات الحـزبية العـديدة وفي أجهـزة الرأي العـام من صحف ومجـلات، حيث يحاول كل حـزب أن يعرض وجهـة نظره في السيـاسات والـبرامج المعلنـة ويقنع جماهير الشعب بها، كما يقوم بإعلام جمهور الناخبين بسياستـه وبرامجـه وما تتضمنـه من أهداف تحقق رغبـات وتوقعـات ومطالب القـطاعات العـريضة من الشعب. وستشهد المرحلة القادمة، السابقة لانتخـابات مجلس الشعب، تكثيفـاً لهـذه العمليات والصراعـات والمنافسـة بـين الأحـزاب السيـاسيـة في مصر، مما سيكون له أثر كبير على بلورة وصياغة الخطط العامة القـادمة. ونـرجو أن تـزداد بذلك ركيزة الديموقراطية السياسية التي تتجه إليها البلاد حـالياً، وأن تقـوم على التنافس الشريف بين الأحزاب، والتزامها بسياستهـا وبرامجهـا بما يحقق الصـالح العام.

٤ ـ التنظيمات الشعبية والرأي العام:

بالرغم من أخذ مصر بمبدأ المشاركة والإسهـام في وضع الخـطة من جانب القطاعات العريضة للشعب (كـما أكده قـانون التخـطيط رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣) إلَّا أننـا نلاحظ أن دور ـ التنـظيمات والهيئـات الشعبية مـازال ضعيفـاً في وضـع الخطة العامة للدولة. ويعتـبر نقص الوعي التخـطيطي، وعـدم الدرايـة التامـة والحقيقيـة بأهـداف الخطة ومـراحل تنفيـذهـا بـالنسبـة لمجمـوع المـواطنـين من المشكلات التي تواجهها الدولة في وضع وتنفيذ خطتها.

أما بالنسبـة للرأي العام فتـأثيره يجب أن يكـون في عدة اتجـاهات، عنـد إعداد الخطة وأثناء تنفيذها وتقييمها بعد التنفيذ. ومن الملاحظ في الآونة الأخيرة أن قـدرة الرأي العـام في التأثـير على الخـطط العامـة للدولة وبـالتالي عـلى مسار العمـل الحكومي بـدأت تظهـر بوضـوح. فوسـائل الإعـلام ووسـائـل الاتصـال الجـماهيري تلعب دوراً كبيـراً حاليـاً في التعبـير عن الاتجـاهـات المختلفـة للرأي العـام. ولكننا نعتقـد أن هناك العـديد من العـوامل التي تقلل من فعـالية هـذا الدور المفروض أن يلعبه الرأي العام في التأثير على مـا تعبر عنـه الخطط العـامة

من أهداف وبرامج. وأهم هذه العوامل هو قصور نظام الاتصالات بين القاعدة الشعبية والأجهزة التنفيذية المتصلة بعملية التخطيط، وجهاز التخطيط المركزي، بما يكفل وصول المعلومات والبيانات والأماني والرغبات إلى المخططين. وأيضاً انخفاض المستوى التعليمي والثقافي للشعب، وارتفاع نسبة الأمية الأبجدية والثقافية والسياسية تقلل إلى درجة كبيرة درجة نضج الرأي العام في مصر. وبالتالي قدرته على التأثير على سياسات وخطط أجهزة الحكومة وممارسة رقابة فعالة عليها.

ثالثاً: المراحل التي تمر بها الخطة القومية في مصر:

تمر الخطة العامة للدولة بمراحل مختلفة قبل أن تظهر إلى حيز الوجود وسنعود فيما يلي لكل مرحلة من مراحل التي تمر بها الخطة موضحين تلك الهيئات والجهات، التي طبقاً للتشريعات تلعب دوراً نشيطاً في إعداد خططنا القومية، وذلك في كل مرحلة من مراحلها.

١ ـ مرحلة حصر وتجميع البيانات والإحصاءات عن الموارد القومية:

يجب أن يتم تعيين الإمكانيات المادية والبشرية التي سيعتمد عليها في تنفيذ الخطة وهذا ما أخذه في الاعتبار القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ الخاص بإعداد الخطة العامة للدولة، حيث حددت المادة السابعة منه ما يجب أن يراعي من موارد وإمكانيات تتلخص في الآتي:

ـ الإنتاج القومي من حيث الكم والقيمة، إجمالاً وعلى مستوى القطاعات الرئيسية للاقتصاد القومي، ومستلزمات تحقيق ذلك الإنتاج والدخل القومي الناتج عنه.

ـ حجم قوة العمل والعمالة، وفرص العمل المتاحة، وحجم الأجور ومتوسطها ومعدل نموها، وإنتاجية العامل على مستوى الإنتاج القومي وعلى مستوى القطاعات المختلفة.

ـ إجمالي حجم الاستثمارات اللازمة لتنفيذ المشروعات الجديدة، وبيان

استثمارات كل من القطاع العام والتعاوني والخاص، وتوزيعها بين مختلف أنشطة الاقتصاد الرئيسية والإنتاج الزمني لتنفيذها والدخل المقدر لها.

ـ معدل نمو وحجم الاستهلاك العائلي موزعاً بين الريف والحضر، وكذلك معدل نمو حجم الإستهلاك الجماعي الذي يمثل الخدمات العامة.

٦ ـ حجم المدخرات المختلفة المتاحة للاستثمار على أساس التوازن الاقتصادي القائم في الخطة، ومن مختلف الأوعية الادخارية والموارد الأجنبية المتاحة.

٦ ـ الصادرات والواردات كما وقيمة بالأسعار الثابتة لسنة الأساس، وبأسعار سنة الخطة موزعة وفقاً للمناطق الجغرافية ودرجة التصنيع والقطاعات المصدرة والمستوردة.

٦ فهذه المرحلة إذاً هي مرحلة الدراسة العلمية الواسعة التي بناء عليها سيتم إعداد مشروع الخطة القومية. وتقوم بتلك الدراسات هيئات وجهات متعددة وهي: لجان التخطيط والمتابعة في الوزارات والمصالح والهيئات العامة، ومكاتب التخطيط والاتصال بالوزارات والمصالح ووزارة التخطيط القومي بشعبها المختلفة، وأخيراً الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء.

ـ ٢ ـ مرحلة إعداد مشروع الخطة القومية:

ويشترك في هذه المرحلة الأساسية الجهات التالية:

(أ) لجان التخطيط والمتابعة في الوزارات والمصالح السابق الإشارة إليها، وتقوم بإعداد مشروع الخطط العامة لخمس سنوات والخطط السنوية بالإضافة إلى تقارير المتابعة.

(ب) مكاتب التخطيط والاتصال بالوزارات والمصالح وهي أجهزة أنشئت لمعاونة لجان التخطيط والمتابعة.

(جـ) وزارة التخطيط القومي، وهي الجهة المركزية العليا في الدولة التي يجب أن تصب فيها المشروعات السابقة، وهي التي تقوم في النهاية بالصياغة

الكاملة والمتناسقة لمشروع الخطة العامة في الدولة، والمفروض أن وزارة التخطيط تتلقى المشروعات والدراسات التي قامت بها لجان التخطيط والمتابعة وكذلك مكاتب التخطيط والاتصال السالفة الذكر كما لها أن تطلب من الهيئات المختلفة بل ومن المؤسسات الخاصة كل المعلومات والبيانات اللازمة وتقوم أخيراً بإعداد المشروع النهائي للخطة العامة الذي سيعرض على مجلس الوزراء لمناقشته واعتماده.

٣ ـ مرحلة اعتماد مشروع الخطة وإقراره بقانون:

وهذه هي المرحلة النهائية للخطة القومية قبل تنفيذها، وتتمثل أولاً بعرض مشروع الخطة العامة ـ بعد إعداده النهائي من وزارة التخطيط ـ على مجلس الوزراء لمناقشته واعتماده، وثانياً بعد الاعتماد والتصديق على المشروع على هذا النحو يتم عرضه على مجلس الشعب لإقراره في صورة قانون الخطة.

٤ ـ متابعة تنفيذ الخطة:

ألزم القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ الوزارات والهيئات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية بأن تقدم إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة أشهر، وأيضاً كل سنة متضمناً سير العمل في تنفيذ الخطة ومدى التقدم في تحقيقها بما في ذلك نشاط القطاع الخاص الذي يرتبط باختصاصها.

وعلى وزير التخطيط أن يقدم تقريراً سنوياً إلى مجلس الشعب عن متابعة الخطة بعد اعتماده من مجلس الوزراء، وفي مدة لا تجاوز سنة من انتهاء السنة المالية.

رابعاً: دور وزارة التخطيط (الجهاز المركزي للتخطيط في مصر):

منذ أن جاءت الثورة وتقرر الأخذ بأسلوب التخطيط كوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الأساس الاشتراكي، أنشأت الدولة عدة هيئات لتولي مهمة التخطيط في مصر.

فبدأت الثورة بإنشاء المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي في عام ١٩٥٢

وأنيط بهذا المجلس وضع برنامج اقتصادي لتنمية الإنتاج القومي يتوخى فيه تقديم المشروعات الأكثر إنتاجاً والأيسر تنفيذاً والأقل تكلفة مع مراعاة أهميتها للاقتصاد القومي، على أن يتم تنفيذه في ثلاث سنوات على مراحل سنوية ثلاث.

وفي عام ١٩٥٣ أنشأ المجلس الدائم للخدمات كهيئة استشارية ملحقة بمجلس الوزراء ليعاون القيادة في وضع سياسة عامة للتنمية الاجتماعية والقيام بالتنسيق بين وزارات الخدمات.

وفي عام ١٩٥٥ أنشأت لجنة التخطيط القومي، وعهد إليها إعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وبيان مراحلها وأجزائها السنوية وجميع ما يتصل بها من تشريعات وتوصيات واقتراحات على ضوء ما تقوم به اللجنة من دراسات وما تقدمه الوزارات من مشروعات. وقد أدمج في لجنة التخطيط القومي سنة ١٩٥٧ المجلس الدائم للإنتاج والمجلس الدائم للخدمات.

وتحولت لجنة التخطيط القومي إلى وزارة التخطيط سنة ١٩٦٠ والتي أصبحت الجهاز المركزي لأعمال التخطيط الاقتصادي والاجتماعي.

وجدير بالذكر أن الدولة أنشأت عدة هيئات أخرى للمساعدة في عملية التخطيط القومي نذكر منها المجلس الأعلى للتخطيط القومي، ومعهد التخطيط القومي الذي ساهم في تنمية وتطور الدراسات الخاصة بالتخطيط.

وتعتبر وزارة التخطيط ـ كما سبق القول ـ الجهاز المركزي للتخطيط في مصر. هذا وقد تم إنشاء منصب وزير التخطيط لأول مرة في مصر بالقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠. ونص القرار الجمهوري رقم ١٣٢٩ لسنة ١٩٦٠، في مادته الأولى على أن «يتولى وزير التخطيط القومي إعداد مشروع الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها، وتقييم النجاح في تحقيق أهدافها وتعاونه في ذلك لجنة التخطيط القومي».

وبذلك صار الاختصاص الأصلي في إعداد الخطة العامة لوزير التخطيط على أن تقوم لجنة الخطة التابعة لرئاسة مجلس الوزراء بمعاونته في ذلك. ويجب على وزير التخطيط تقديم تقارير دورية عن متابعة تنفيذ الخطة إلى رئيس الجمهورية، وأيضاً عليه أن يقدم تقارير سنوية عن الخطة يعتمدها مجلس الوزراء وتقدم إلى مجلس الشعب كما سبق القول.

ولوزير التخطيط أن يحصل على البيانات والحقائق التي يحتاج إليها لأداء مهمته من مختلف الوزارات والمصالح الحكومية، ونص القانون على سرية تلك البيانات.

فوزارة التخطيط إذاً هي الجهة المركزية العليا في الدولة التي تتولى إعداد مشروع الخطة العامة، وبالتالي يجب أن تصب فيها كل مشروعات الخطط التي تعد بها الوزارات والمصالح والهيئات العامة والوحدات الإقليمية. وهي التي تقوم في النهاية بالصياغة الكاملة والمتناسقة لمشروع الخطة العامة في الدولة. وتتلقى هذه الوزارة ـ كما سبق البيان ـ المشروعات والدراسات التي قامت بها لجان التخطيط والمتابعة ومكاتب التخطيط والاتصال بالوزارات والمصالح والهيئات العامة والمنظمات المحلية. كما أن وزارة التخطيط أن تطلب من الهيئات المختلفة بل ومن المؤسسات الخاصة كل المعلومات والبيانات اللازمة. وهي التي تقوم أخيراً بإعداد المشروع النهائي للخطة العامة الذي يعرض على مجلس الوزراء ـ لمناقشته واعتماده قبل إحالته إلى مجلس الشعب.

فوزارة التخطيط هي التي تقوم بالتالي بتحديد استراتيجية النمو الطويلة الأجل، وتعلن خطة طويلة الأجل بتقديرات إجمالية، وفي نطاق هذا الإطار الطويل الأجل يتم إعداد خطة خمسية أكثر تفصيلاً ثم إعداد الخطة السنوية بدرجة أكبر من التفصيل، ومن هذه الخطة الأخيرة يتم إعداد الموازنة العامة للدولة عن نفس السنة. وهي التي تقوم بوضع الأهداف العامة للخطة الخمسية أي تقوم بتحديد النسب الرئيسية للتخطيط المتوسط الأجل. كما أنها تقوم ـ كما سبق أو أوضحنا ـ بالصياغة الكاملة النهائية والمتناسقة لمشروع الخطة العامة في

الدولة، أي أنها هي التي تقوم ببناء الكيان المتكامل للخطة وتتأكد من وجود تكامل واتساق داخلي فيما تتضمنه الخطة من سياسات وبرامج وأهداف. كما أنها هي التي تقوم بتحديد الأهداف النهائية التي تقوم الأجهزة والوحدات المختلفة بتنفيذها.

هذا وتنقسم وزارة التخطيط إلى سبع شعب طبقاً للقرار رقم ١١٧ لسنة ١٩٦٥، الصادر في شأن تنظيم الوزارة، وهي: الشعبة المركزية الاقتصادية - الشعبة المركزية الصناعية - الشعبة المركزية للري والصرف والسد العالي - الشعبة المركزية للنقل والمواصلات والتخزين وقناة السويس - الشعبة المركزية للزراعة - الشعبة المركزية للموازنات التخطيطية - الشعبة المركزية للخدمات.

خامساً: خصائص الخطة العامة للدولة في مصر:

تعكس خصائص الخطة العامة للدولة في مصر طبيعة النظام السياسي والاقتصادي الذي تعمل في كنفه أجهزة ومنظمات الإدارة العامة المصرية. وفيما يلي عرض للسمات المميزة للتخطيط القومي في مصر.

١ - نطاق التخطيط: الخطة قومية شاملة:

الفكرة الأساسية في فلسفة التخطيط في مصر هي اعتناق نظرية التخطيط القومي الشامل أي تنظيم التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة عامة تشمل من ناحية كل قطاعات المجتمع الإنتاجية وكذلك كل قطاعات الخدمات، ومن ناحية أخرى تشمل كل أقاليم الدولة وسائر أرجائها.

وبالتالي توضع خطة واحدة شاملة لنطاق الدولة كلها، ولكن لا يوجد ما يمنع من تقسيمها إلى خطط فرعية أو مرحلية، على أن تؤدي جميعها في نهاية الأمر إلى إنجاز الأهداف العامة للخطة.

ولقد أكد قانون التخطيط (رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣) هذات المبدأ في المادة الثانية منه، التي نصت على «شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد - الوطنية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وإنسانية».

٢ ـ درجة الإلزام: الخطة ملزمة:

إن إلزامية الخطة وبرامجها للوحدات الاقتصادية والإدارية، تعتبر مبدأ هاماً في الدول التي تعتنق التخطيط القومي الشامل ذا الطابع الهيكلي، وهذا يتحقق في البلاد التي تسيطر فيها الدولة على وسائل الإنتاج الأساسية وذلك هو الوضع في مصر حيث تعد الخطة وأهدافها وبرامجها ملزمة لكل وحدات الإنتاج والإدارة.

ويجد الالتزام بالخطة في مصر سنده في الدساتير والمواثيق المتعاقبة بعد الثورة، والتي حرصت على ذكر مبدأ التخطيط وأهميته، وأغراضه في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

وقوة الالتزام بالخطة تستخلص بوضوح من صدور الخطة بقانون. ويلاحظ كما سبق القول، إن قانون الخطة يجب أن يكون أساساً لمشروعات القوانين والقرارات الصادرة من السلطة العامة، إذ لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الإطار العام للخطة.

ولقد أكدت المادة ١٣ من قانون التخطيط المذكور إلزامية الخطة بنصها على أن «تلتزم جهات التنفيذ بالإطار المعتمد للخطة السنوية وأهدافها والوسائل المحددة بها، وأن تقوم بإعداد مشروعات القوانين والقرارات التي ستصدرها في نطاق هذا الإطار».

وجاء في المادة ١٤ أن «على الجهاز الإداري للحكومة والأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات العامة (الهيئات العامة الآن) والوحدات الإقليمية والمحلية، كل في حدود اختصاصه تنفيذ مشروعات وبرامج الخطة العتمدة وفقاً للتوقيت الزمني المحدد لها، والعمل على تحقيق الأهداف التي تضمنتها بالكامل».

وبالتالي يمكن القول أيضاً أن الخطة القومية في مصر خطة تفصيلية، إذ تتحمل الوزارات والمصالح والهيئات كل في حدود اختصاصه مسئولية تحقيق

الأهداف والتقديرات التي تتضمنها الخطة وتنفيذ مشروعاتها في الوقت المحدد، ويشمل ذلك على الأخص ما يأتي إنشاء المشروعات الاستثمارية، تحقيق أهداف الإنتاج السلعي وإنتاج الخدمات، حساب الموارد والاستخدامات لأهم السلع والخدمات الإنتاجية، تحقيق نسب الصادرات والواردات إحصاء المشتغلين وأجورهم ومراجعة شروط العمل وقوانينه وتنظيمه وتدريب الفنيين والمشرفين والإفادة من الخبرة الفنية والبحوث والدراسات العلمية.

٣ - درجة المركزية: الخطة مركزية:

يحكم مصر مبدأ المركزية في وضع الخطة ولا مركزية تنفيذها. وقد لخص الميثاق هذا المبدأ في العبارة التالية «إن تنظيم الخطة القومية لا بد أن يعتمد على مركزية التخطيط وعلى لا مركزية في التنفيذ تكفل وضع برامج الخطة في يد كل جموع الشعب وأفراده.

وأسباب اعتناق المركزية في وضع الخطة هي: (توفيق، الإدارة العامة، ص ١٥٩).

- التخطيط القومي بالذات في دولة نامية كمصر يعني الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية وتوزيعها في كل قطاعات الإنتاج بما يكفل تحقيق تنمية اقتصادية تفوق الزيادة في عدد السكان وهذا يسلتزم أن يكون وضع الخطة القومية مناطاً بجهة مركزية عليا تستطيع القيام بهذا التنظيم الشامل (وزارة التخطيط).

- مركزية وضع الخطة أساسية لتحقيق التنسيق بين القطاعات الإنتاجية المختلفة، وبين المشروعات المتعددة، بما يكفل النمو المتوازن للاقتصاد القومي.

- مركزية التخطيط تضمن التوزيع الجغرافي العادل لمشروعات الخطة بما يكفل تحقيق النمو الحضاري المتقارب لكل أقاليم الدولة، بالذات مجتمعات الريف بالنظر لمجتمعات المدن.

- هناك عدد من المشاكل الاقتصادية العامة التي لا يمكن أن يختص بها

جهاز معين بذاته وبالتالي لا يمكن حل مثل هذه المشاكل إلاّ على نطاق مركزي أعلى ومن أمثلة ذلك تلك المشاكل مشكلة الاستهلاك وترشيده. (درويش، تكلا، أصول الإدارة العامة، ص ٣١٥).

على أن هذه المركزية في وضع الخطة لا تتعارض ولا يجب أن تتعارض مع ديموقراطية الخطة، وهذا المبدأ الأخير يعني أن تشترك الوحدات الإنتاجية والإدارية في القاعدة العريضة باقتراحاتها المختلفة في كل قطاع، فذلك من شأنه من شحذ هممها وزيادة مسئوليتها عند التنفيذ. فمركزية الخطة تعني أن تلك المقترحات تصب في النهاية لدى الجهة المركزية المسئولة عن وضع الخطط القومية في الدولة، وهذه الهيئة ـ وزارة التخطيط ـ (كما سبق القول) تقوم بالتنسيق بين المشروعات المختلفة على ضوء الأهداف العامة للدولة.

وهذا ما أكده قانون التخطيط (رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣) حيث تنص على «مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلي ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير في إعداد الخطة وفي تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ».

هذا عن مركزية وضع الخطة. أما عن لا مركزية التنفيذ فهذا يعني تحديد الأهداف الجزئية لكل وحدة إنتاجية أو إدارية للقيام بالتنفيذ طبقاً لبرامج الخطة أي أن التنفيذ مناط بتلك الوحدات على شكل لا مركزي. فوزارة التخطيط (الجهاز المركزي للتخطيط) لا تتحمل أية مسئولية تنفيذية. فمسئولية التنفيذ وبالتالي تحقيق الأهداف التي تتضمنها الخطة ومتابعة مدى التقدم في إنجازها تقع على الوزارات والمصالح والهيئات العامة المختلفة كل في حدود اختصاصه.

٤ ـ المدى الزمني: الخطة طويلة الأجل بصفة أساسية:

كان القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ قد حدد مدة كل خطة بخمس سنوات، على أن تقسم إلى خطط سنوية، وهذا ما تم الأخذ به في الخطة الخمسية الأولى في سنة ١٩٦٠، والخطة الخمسية الثانية التي بدأ تنفيذها عام ١٩٦٥. على أن لجنة التخطيط القومي، في ذلك الوقت، أعلنت خطة طويلة

الأجل بتقديرات إجمالية تشمل الخطة الخمسية الأولى والثانية (توفيق، ص ١٦٠).

ونص القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ في مادته الثالثة على أن زتوضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل، وتقسم هذه بدورها إلى خطط سنوية تفصيلية تتوفر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سني الخطة. وتتضمن الخطط متوسطة الأجل والسنوية الخطط الإقليمية والمحلية بصورة تحقق ترابط وتناسق هذه الخطط في إطار الخطة القومية العامة.

وبالتالي فالخطة القومية الشاملة في مصر خطة طويلة الأجل بصفة أساسية وهذا أمر مفهوم إذ أن الخطة العامة هي إطار التحول نحو بناء مجتمع أفضل ومتقدم في كل الوجوه وذلك يسلتزم أمداً من الزمن. غير أن الخطة طويلة الأجل، كما رأينا، تنقسم إلى خطط مرحلية متوسطة الأجل ثم إلى خطط سنوية، وهذا من شأنه أن يسهل عملية المتابعة المستمرة في تنفيذ أهداف الخطة.

سادساً: مشاكل ومعوقات التخطيط في مصر:

إن تجاربنا التخطيطية السابقة، للأسف الشديد، تدل على أن التخطيط القومي في بلادنا مصاب في كفايته وكفاءته. ويتمثل عدم كفاية التخطيط كونه لا يحيط بكل الميادين ولا يستغرق إلاّ القليل من المجالات. أما عن عدم كفاءة التخطيط فتبدو في أن الخطط التي وضعت في مصر لم تكن بصفة عامة على قدر من الدقة يسمح لها بتحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها. وغالباً ما كانت الأهداف المراد تحقيقها أعظم بكثير من الإمكانيات المادية والبشرية المرصودة لتحقيقها. كما تميزت هذه الخطط بقيامها على الدعاية أكثر من قيامها على الواقع في معالجة الأمور المستقبلية ولقد اتبعت سياسة التجربة والخطأ في مسائل سبق أن اكتشفت دول العالم المتقدم سرها فلم تعد بعد محلاً للتجربة مما أدى إلى نوع

من التخبط والسعي بغير هدى رغم حاجة البلاد المختلفة الملحة إلى التخطيط الواقعي السليم. (الحلو، علم الإدارة العامة، ص ٩).

وتتضح أوجه القصور هذه باستعراض المشكلات والعقبات التي واجهتها مصر في تنفيذ خطتها الخمسية الأولى (١٩٦٠/٦٥) والثانية (٦٥/٧٠) والتي لم تكتمل. هذه المشكلات التي أعاقت تنفيذ هذه الخطط بالفكاءة المطلوبة وبالتالي أثرت إلى حد كبير على النتائج المتواضعة التي حققتها. وفيما يلي عرض سريع لأهم هذه المشكلات والعقبات.

١ ـ الظروف العامة المحيطة بالتخطيط:

مما لاشك فيه أن حالة الحرب التي وجدت فيها البلاد لفترة طويلة أثرت تأثيراً كبيراً على أولويات الأهداف والخطط التي كانت تهدف في المقام الأول المحافظة على أمن الدولة وتأمين حماية استقلالها وسيادتها. . ونتيجة لذلك وجهت الدولة معظم إمكانياتها ومواردها لمواجهة حالة الحرب هذه، واستوعبت الميزانية العسكرية.

أكثر من ثلثي الموارد المالية المتاحة للدولة. مما أدى إلى قلة الموارد التي رصدت لأغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد أدت حرب ١٩٦٧ إلى انهيار الخطة الخمسية الثانية والتي كان المفروض أن تنفذ حتى عام ١٩٧٠.

وبالتالي فإن ظروف الحرب التي واجهتها مصر، ولمدة طويلة، إلى ضخامة متطلبات الإنفاق العسكري وكان ذلك على حساب أغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٢ ـ العوامل الإدارية والتنظيمية:

ـ لم توضع ضمن خطة التنمية القومية خطة محددة المعالم لتنمية وتطوير الجهاز الحكومي متمشية مع خطة التنمية القومية. وبالتالي كان لا يمكن لهذا الجهاز أن يحقق مشروعات التنمية الطموحة بإمكانياته وقدراته المحدودة. فقد كان هذا الجهاز يعاني من نقص الخبرات الفنية والإدارية وتخلف النواحي

التنظيمية وأساليب وظروف العمل، وأيضاً نقص الكفاءة الإنتاجية وعدم وجود معلات إداء سليمة. ويتضح هذا مما يلي:

- نقص البيانات والإحصاءات والدراسات المتصلة بعمليات التخطيط، وعدم دقتها وتنظيمها. مما قلل فرص الاستفادة منها وعرض عملية التخطيط لكثير من المخاطر.

- عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة والسياسة التعليمية بضرورات وحاجات الإنتاج.

- ضعف التنسيق بين خطط القطاعات المختلفة، وكذلك بين المشروعات في القطاع الواحد، مما أدى إلى وجود الازدواج والتداخل وتعطيل بعض المشروعات والطاقات.

- ضعف نظام الاتصالات بين القاعدة الشعبية والأجهزة التنفيذية المتصلة بعملية التخطيط وجهاز التخطيط المركزي (وزارة التخطيط) مما أدى إلى صعوبة وصول البيانات والمعلومات والأماني والرغبات إلى المخططين.

- تأثير أجهزة التنفيذ ببعض الاتجاهات البيروقراطية غير المستحبة كالميل للتواكل فيما يتعلق بالإنفاق، والانتظار حتى نهاية السنة المالية ثم الدخول في سباق لاستنفاذ الاعتمادات المالية. مما ترتب عليه خلق سوق سوداء وارتفاع الأسعار. والارتباط على أشياء لم تكن أساساً في الخطة وكالنزعة لعدم التقييد بالخطة والدخول في مشروعات غير مدرجة بها (درويش، تكلا، ص ٣١٨).

٣ - الخصائص السلوكية للمجتمع والعوامل الاجتماعية:

- نقص الرتي التخطيطي وعدم الدراية التامة والحقيقة وبأهداف الخطة ومراحل تنفيذها سواء بالنسبة لمجموع المواطنين أو بالنسبة للعاملين في التنظيمات الإدارية والإنتاجية وذلك نتيجة لـ :

- عدم الإيمان بالتخطيط وضرورته كصورة مثلى لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

ـ افتقاد المواطنين للسلوك التخطيطي سواء كأفراد أو كجماعات.

ـ عدم شعور كل فرد أنه في ظل التخطيط يتوقف إنتاج ونشاط الآخرين على ما ينتجه هو، وأن أي تقصير في نشاطه سيؤثر في إنتاج الآخرين نتيجة للترابط بين الأنشطة المختلفة في الخطة.

ـ سرعة خطى التغيّر الاجتماعي وما يترتب على ذلك من تغيير مستمر في الأهداف والأولويات.

ـ عدم ترشيد السلوك الاستهلاكي من جانب المواطنين أدى إلى الانفجار في الاستهلاك وقد ساعد ذلك عدم التخطيط الدقيق لسياسة الاستهلاك من قبل الدولة مما أدى إلى ارتفاعات تلقائية وفجائية في الأسعار.

ـ المعدلات المتزايدة والمرتفعة في عدد المواليد، والتي تحول دون زيادة معدلات الدخول بالقدر المستهدف في الخطة ونتج ذلك من ضعف الوعي من أجل تنظيم النسل.

٤ ـ العوامل الاقتصادية:

ـ عدم التخطيط الدقيق لسياسة الاستهلاك مما أدى إلى عدم تقييد معدلات الزيادة في الاستهلاك وأدى ذلك بالتالي إلى إضعاف القدرة على الإدخار.

ـ الاهتمام بشكل زائد بالصناعات الاستهلاكية على حساب الصناعات الثقيلة بالذات في الخطة الخمسية الأولى، ولا شك أن الصناعات الثقيلة كان يجب أن تأخذ الاهتمام الأكبر لتكوين القاعدة الصناعية القوية.

ـ عدم الاهتمام بالزراعة قدر الاهتمام بالصناعة. وبذلك بقيت الزراعة إلى حد كبير معتمدة على وسائلها البدائية.

ـ العجز المستمر في الميزان التجاري خلال عملية التنمية.

ـ القصور في التصدير، وضعف عملية تخطيط الصادرات من السلع التي تتفوق في إنتاجها.

ـ قلة الصادرات في الزراعـة، وضرورة التغلب على الصعـوبات في هـذا المجال:

(أنــظر فيـما سبق إلى/تــوفيق، ص ١٦٨ ـ ١٧٠، وإلى درويش وتكـلا ص ٣٢٣ ـ ٣٥٠).

لا شك أن مواطن الضعف والمشكـلات والعقبات هـذه قد أثـرت تأثيـراً كبيراً على نتائج الخطط السابقـة، ولكن هذا يجب أن يـدفعنا ويقـوي من هممنا وطـاقاتنـا من أجل تـلافي مصادر هـذا النقص. ولا شـك أنـه بتقـدم الخـبرات التخـطيطيـة وبزيـادة الوعي التخـطيطي وبـالمعلومات الصحيحـة وبـالإصـلاح الإداري نستـطيع أن نـدفع إلى الأمـام خطة الـدولة الحـالية «(١٩٨٢/١٩٨٧) وبالذات أن مؤشراتها الأولى تنبأ بنتائج إيجابية في المستقبل».

* * *

الفصل الرابع

الرقابة على أداء الإدارة العامة في مصر

ينظر إلى الرقابة الآن كحجر الزاوية في الإدارة العامة. وتعد الرقابة على أداء وأنشطة الجهاز الحكومي وظيفة حيوية في الدولة الحديثة لأنها تعكس إلى حد كبير الكثير من سمات وخصائص نظام الحكم في الدولة وتحدد وجهته وفعاليته. وتعتبر كفاءة الرقابة على المنظمات والأجهزة الحكومية المحدد النهائي لتوجيه أداءها وأنشطتها في القنوات المحققة للصالح العام.

وفيما يلي عرض لعمليات الرقابة التي تخضع لها المنظمات الحكمية في مصر.

أولاً: الرقابة الخارجية، أي الرقابة التي تأتي من الجهاز الحكومي، أي من خارج السلطة التنفيذية، وثانياً، الرقابة الداخلية أي الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الحكومي نفسه (السلطة التنفيذية) على منظماته ووحجداته وأجهزته المختلفة.

أولاً: الرقابة الخارجية:

يمكن القول أن الجهاز الحكومي في مصر يخضع لثلاثة أنواع من الرقابة الخارجية فمن ناحية هناك الرقابة التي يمارسها المجلس التشريعي، مجلس الشعب، بوصفه الجهاز الذي يتولى السلطة التشريعية ومن ناحية أخرى هناك الرقابة القضائية التي تتولاها السلطة القضائية (القضاى الإداري في مصر) ممثلة في مجلس الدولة وهو الجهة المختصة في البت في النزاعات التي تكون أجهزة الإدارة العامة طرفاً فيها، وأخيراً هناك الرقابة الشعبية التي يتولاها جمهور الشعب بنفسه بمنظماته وهيئاته ووسائله المختلفة.

وفيما يلي عرض لكل نوع من هذه الأنواع الثلاثة من الرقابة الخارجية التي تخضع لها المنظمات الحكومية في مصر.

٢ ـ رقابة المجلس التشريعي (مجلس الشعب)

بما أن النظام السياسي المصري يأخذ بالكثير من خصائص النظام البرلماني (كما سبق وأن أوضحنا عند التعرض للبيئة السياسية في مصر) بالذات فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فقد أعطى دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ (المعدل فيما بعد) مجلس الشعب حق مباشرة جميع وسائل الرقابة (تقريباً) التي تمارسها المجالس النيابية في النظم البرلمانية.

ولقد أجملت المادة ٨٦ من الدستور سلطات مجلس الشعب في أنه يتولى «سلطة التريع ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وكذلك كله على الوجه المبين في الدستور».

ونعرض بالتالي فيما يلي لكافة مظاهر الرقابة التي يتولاها مجلس الشعب إزاء الحكومة:

(١) يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية، وهو بهذا يمارس رقابة عامة على كل أعمال الحكومة، إذ إنه يناقش مشروعات القوانين المقدمة قبل إقرارها وتحويلها إلى قوانين نافذة.

(٢) اشتراط الدستور موافقة مجلس الشعب على السياسة العامة للدولة وإقراره لها. ومعلوم أن رئيس الجمهورية يقوم بوضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الحكومة (مجلس الوزراء) ويشتركان معاً في الإشراف على تنفيذها. وإقرار السياسة العامة للدولة من مجلس الشعب يتيح له فرصة مناقشتها والاعتراض على ناحية ما من نواحيها، وذلك مظهر هام للرقابة حيث

أن السياسة العامة للدولة تتضمن أهداف الدولة ووسائل تحقيقها في كافة المجالات.

(٣) اشترط الدستور موافقة مجلس الشعب على خطة الدولة العامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتصدر الخطة بقانون (قانون الخطة). وهذا يتيح لمجلس الشعب توجيه الأهداف العامة التي تتمضنها الخطة نحو تحقيق الصالح العام، وكذلك الاستخدام الأمثل للإمكانيات المادية والمالية والبشرية اللازمة لتحسين هذه الأهداف.

(٤) اشترط الدستور موافقة مجلس الشعب على الموازنة العامة للدولة، حيث نصت المادة ١١٥ على وجوب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. ولا تنفذ هذه الموازنة إلاّ بعد موافقة مجلس الشعب عليها. والموافقة على الموازنة نوع من أنواع الرقابة السابقة على مختلف البرامج والمشروعات التنفيذية للحكومة وعلى المبالغ المقترحة لها. ويتم التصويت على مشروع الميزانية باباً باباً وتصدر بقانون. كذلك تطلب الدستور موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من بالب إلى آخر من أبواب الموازنة وأيضاً كل مصروف غير وارد بها أو زائد عن تقديراتها.

(٥) يشترط الدستور موافقة مجلس الشعب على الحساب الختامي لميزانية الدولة وكذلك بحث ومناقشة التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات بيانات أو تقارير أخرى. ولا شك أن الموافقة على الحساب الختامي ـ الذي يجب علارضه في مدة لا تزيد عن سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية ـ ليس سوى رقابة لاحقة على كيفية تنفيذ الحكومة للميزانية المنقضية، مما يمثل رقابة شاملة على مشروعات الحكومة ومدى نجاحها.

(٦) كما نص الدستور (المادة ١١٩) على أن إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلاّ بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها إلاّ في الأحوال

المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلاّ في حدود القانون.

(٧) لا يجوز للسلطة التنفيذية (الحكومة) عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلاّ بموافقة مجلس الشعب (المادة ١٢١).

(٨) وتأكيداً لرقابة مجلس الشعب على جميع الموازنات العامة الملحقة والمستقلة ـ وليس فحسب على ميزانية الدولة ـ نصت المادة ١١٧ على أن ويحدد القانون أحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها».

(٩) لكل عضو في المجلس الحق في توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم.

(١٠) من حق كل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل تقديمه إلاّ في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة. والاستجواب أكثر خطورة من السؤال لأنه يتضمن المحاسبة والنقد والاتهام.

(١١) ولطرح أي موضوع للمناقشة أمام المجلس (طالب المناقشة العامة) أجاز الدستور لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه.

(١٢) أجاز الدستور لكل عضو من أعضاء المجلس أن يقدم اقتراحاً برغبة يتعلق بمصلحة عامة ليبديها المجلس للحكومة، أو أن يقدم اقتراحاً بقرار يرغب في أن يصدره المجلس في نطاق اختصاصه (ويسمى الاقتراح برغبة أو بقرار).

(١٣) لمجلس الشعب الحق في تكوين لجان تحقيق من بين أعضائـه (لجان تقصي الحقـائق) لفحص نشاط أو أوضـاع أية مصلحـة أو إدارة من الإدارات أو أي جهاز إداري آخر. وللجنة أن تجمع مـا تراه من أدلـة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وتقوم بإبـلاغ نتيجة بحثهـا للمجلس الذي يقـرر ما يـراه في النهـايـة. وتلك وسيلة هـامـة للكشف عن انحـرافـات وعيـوب أي وحـدة من وحدات الجهاز الإداري في الدولة.

(١٤) ويجوز لمجلس الشعب بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين عضواً على الأقل أن يقرر الموافقة على مبدأ تشكيل لجنة لـلاستطلاع والمـواجهة في مـوضوع ذي طبيعة هامـة مما يـدخل في اختصـاص المجلس. (وتسمى لجان الاستـطلاع والمواجهة).

(١٥) لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحـد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجـوز عرض طلب سحب الثقـة إلّا بعد استجـواب، وبنـاء عـلى اقـتراح عشر أعضـاء المجلس، ولا يجـوز للمجلس أن يصدر قراره في الـطلب قبل ثـلاثة أيـام على الأقـل من تقديمـه، ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.

كما أن للمجلس تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء بنـاء على طلب عشر أعضائه على أن يصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس بشرط أن يكون ذلك عقب استجـواب موجـه إلى الحكومـة كذلـك. وبطبيعـة الحال فـإنه إذا قـرر المجلس سحب الثقـة من أحد نـواب رئيس مجلس الوزراء أو الـوزراء أو نـوابهم وجب عليـه اعتزال منصبـة، أما تقـرير المجلس بمسئـولية رئيس مجلس الـوزراء، فهـو سحب للثقة بالوزارة كلها.

ولا يترتب على القـرار بمسئوليـة رئيس مجلس الوزراء أي أثـر يمس منصبه (وبـالتالي الحكـومة) وإنمـا يـرفـع مجلس الشعب تقـريـره بـالمسئـوليـة إلى رئيس

الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد هذا التقرير أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الشعب في استفتاء خلال ثلاثين يوم من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلاّ قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

وهذا التنظيم ـ كما سبق أن وضحنا عند التعرض للبيئة السياسية في مصر ـ لا يتلاءم مع مقتضيات النظام البرلماني التي توجب على الوزارة (الحكومة) أن تستقيل بمجرّد أن يسحب البرلمان ثقته منها.

٢ ـ رقابة القضاء:

تعتبر الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة العامة، إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، حتى يمكن أن تتحقق بشأنه الحيدة المطلقة، وبالتالي يمكنه أن يقوم بالرقابة على أكمل وجه.

وعليه تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية.

وقد حرص المشرع الدستوري المصري على تأكيد استقلال السلطة القضائية في دستور ١٩٧١.

فالمادة ١٦ تنص على أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون. وتؤكد المادة ١٦٦ على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة. والمادة ٦٥ والواردة تحت الباب

الرابع المخصص لسيادة القانون تنص على أن استقلال القضاء وحصانته ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات.

هذا وقد كانت مصر تأخذ بنظام القضاء الموحد حتى سنة ١٩٤٦. ويقتضي الأخذ بهذا النظام أن تتولى الوظيفة القضائية جهة قضائية واحدة تختص بالفصل في المنازعات سواء للمنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة. ويترتب على ذلك أن تخضع الإدارة العامة في منازعتها لنفس القاضي الذي يخضع له الأفراد، والذي يطبق على الإدارة في هذه الحالة نفس المبادىء القانونية التي تسري على المنازعات بين الأفراد وتحكمها. وقد أخذت مصر بنظام القضاء الموحد منذ إنشاء المحاكم المدنية فيها (المحاكم المختلطة) عام ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية عام ١٨٨٣) وحتى عام ١٩٤٦ تاريخ إنشاء مجلس الدولة. فكان لهذه المحاكم الاختصاص بنظر المنازعات التي تنشأبين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة.

بيد أن ولاية هذه المحاكم بصدد المنازعات الإدارية كانت تقتصر على ولاية التعويض دون الإلغاء، فلم يكن لها إلاَّ الحكم بالتعويض عن الأضرار غير المشروعة التي تلحقها الأجهزة الإدارية بالأفراد وأموالهم.

ثم انتقلت مصر من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج عام ١٩٤٦ عندما أنشىء مجلس الدولة الدولة بمقتضى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وعهد إليه بمهمة الفصل في بعض المنازعات الإدارية.

ويقوم نظام القضاء المزدوج على أساس وجود جهتين قضائيتين، تتولى أحداهما الفصل في المنازعات بين الأفراد، وتختص الأخرى بالنظر في المنازعات الإدارية، ولذلك يطلق على هذه الجهة القضائية الأخيرة اصطلاح (القضاء الإداري) بينما الشائع في مصر إطلاق اصطلاح (القضاء العادي) على الجهة القضائية الأولى التي تختص بمنازعات الأفراد.

وبميلاد مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ نشأت في مصر جهة قضائية مستقلة عن الجهة القضائية القائمة حيث اختصت هذه الجهة الجديدة بالمنازعات الإدارية المحددة في قوانين تنظيمها (جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، ص ٢٦٩).

هذا وقد تعرض مجلس الدولة المصري لتطورات عديدة منذ إنشائه منحصراً في محكمة القضاء الإداري بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ إلى أن يصبح القاضي المختص بجميع المنازعات الإدارية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

وحرص دستور سنة ١٩٧١ على أن يولي مجلس الدولة اهتماماً خاصاً فنص في المادة ١٧٢ منه على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

وهذه المادة استحدثت بالنسبة لمجلس الدولة ميزتين هامتين لم يكن لهما وجود من قبل: (عصفور النظام الدستوري المصري، ص ٢٧٢ ـ ٢٧٣).

الأولى ـ النص على مجلس الدولة في الدستور ذاته. والذي عدا بالمشرع الدستوري إلى هذا النص أن مجلس الدولة نشأ بقانون وأنه تعرض في عهود سابقة إلى التهديد بإلغائه بقانون آخر. فالنص على مجلس الدولة في الدستور يجعل له وجود مستمداً من الدستور ذاته بحيث لا يمكن إلغاؤه إلا بتعديل الدستور.

الثانية ـ النص على مجلس الدولة باعتباره صاحب ولاية قضائية عامة بالنسبة للمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية (وهي ولاية مستمدة من الدستور مباشرة)، وكذا بالنسبة للاختصاصات الأخرى التي يحددها القانونج. ولم يكن الحال كذلك قبل دستور ١٩٧١ لأن اختصاص مجلس الدولة كان محدداً على سبيل الحصر.

وبـالتالي فمجلس الـدولة في مصر هـو السلطة القضائيـة المختصـة ـ دون غيره ـ بالفصل في جميع المنازعات الإدارية التي تكون أجهزة الإدارة العامة طرفـاً فيها.

ويشكل مجلس الدولـة من رئيس وعدد من نـواب الرئيس والمستشـارين، والمستشارين المساعدين والنواب والمنـدوبين والمنـدوبين المسـاعدين. وقـد أحاط القـانون أعضـاء المجلس بكثير من الضـمانات الـلازمـة التي تكفـل لهم الحيـدة والاستقـلال في أداء وظائفهم وأهم هـذه الضمانـات عدم القـابليـة للعـزل (من درجة نائب فما فوقها) ما لم يتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية.

هـذا ويتكون مجلس الـدولة من ثـلاثـة أقسـام، القسم القضـائي ويضم المحكمـة الإدارية العليـا ومحاكم القضـاء الإداري والمحاكم الإداريـة والمحـاكم التأديبية وهيئة مفوضي الدولة، قسم الفتوى الذي يختص بإبداء الـرأي القانـوني في المسـائل التي تهم جهـات الإدارة المختلفة وأخيـراً قسم التشريع الـذي يتولى مهمـة الصياغـة القانـونية للتشريعـات أو إعداد مشروعـات القوانـين واللوائـح والقـرارات التي تحيلهـا السلطة التنفيـذيـة إلى مجلس الـدولـة، ودون التعـرض لموضوعها أو لملاءمة إصدارها.

ولقد أثبت مجلس الدولة المصري الذي مضى على ميلاده ما يقرب من ٤٠ سنة، وبالذات في السنوات الأخيرة، أنه خـير معين ومـرشد لـلإدارة على تحقيق المنفعة العامة، وأنه حصن منيع لحماية حقوق وحريات الأفـراد ضد كـل اعتداء أو تعسف.

إذ يتمتع القضاء الإداري (الممثـل في مجلس الدولـة) في مصر، في رقابتـه لمشروعية أعمال الإدارة، بسلطة إلغاء القرارات الغير المشروعة لـلإدارة العامـة، كما يقضي في حالات أخرى بالتعـويض للأفـراد الذين أصـابهم ضرر من أعمال الإدارة العامة. أو من تيسير المرافق العامة أو نتيجة لمسئولية الإدارة عن عقودهـا المبرمة مع الأفراد.

وفي مصر، حدد المشرع العيوب التي قد تشوب القرار الإداري، بحيث تجعله قابلاً للإلغاء إذا ما شابه أحدها من جانب القضاء الإداري وهي: عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب القانون أو اللوائح، عيب السبب، وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة. (مادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢).

وهنا لا بد لنا من أن نذكر أن رقابة القضاء الإداري في مصر (والرقابة القضائية عموماً في كل دول العالم) لا تباشر من تلقاء نفسها بمعنى أن القاضي ليس له أن يراقب أعمال الإدارة إلاّ إذا رفع صاحب المصلحة دعوى في هذا الشأن، وذلك بخلاف الرقابة التي تباشرها الأجهزة الإدارية على نفسها (الرقابة الداخلية الذاتية) حيث يمكنها أن تباشرها من تلقاء نفسها. ومن ناحية أخرى فإن الرقابة القضائية رقابة مشروعية فقط، بمعنى أنه لا سلطة للقاضي على أعمال الإدارة المشروعة بصرف النظر عن درجة ملائمتها أما رقابة الإدارة العامة الذاتية (الداخلية) فإنها تتناول الناحيتين معاً، أي المشروعية والملاءمة.

ويوجد في مصر هيئة قضائية رقابية أخرى وهي المحكمة الدستورية العليا. وهي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها طبقاً لدستور ١٩٧١ (والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩) وتختص المحكمة دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير النصوص التشريعية.

٣ ـ الرقابة الشعبية:

المقصود بالرقابة الشعبية تلك الرقابة التي تمارس من خلال أجهزة الرأي العام، ومن خلال الهيئات والمنظمات والقواعد الجماهيرية ذاتها. فالرقابة الشعبية اصطلاح يستخدم للتعبير عن مجموع الآراء التي يدين بها الناس إزاء المسائل التي تؤثر في مصالحهم العامة والخاصة. وهذه الرقابة تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية الشعبية مثل الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والنقابات، علاوة على الصحافة ووسائل الإعلام، وذلك عن طريق توضيح اتجاهات الرأي العام للسلطات في الدولة وإرشادها إلى الآراء المتعددة بشأن

الأمور العامة، ومراقبة ردود الفعل إزاء تصرفات السلطات العامة في الدولة وبيان أوجه نقدها. وفيما يلي عرض موجز لأهم وسائل الرقابة الشعبية في مصر.

ـ رقابة الأحزاب:

كان الاتحاد الاشتراكي العربي، عندما كان يمثل التنظيم السياسي الوحيد في الدولة يمارس دور رقابي على أداء أجهزة الإدارة العامة. وكان من أهم واجباته (التي كان من المفروض أن يقوم بها) فيما يختص بالرقابة ما يلي:

ـ تحقيق الديموقراطية السليمة وذلك بإفساح الطريق لقوى الشعب العاملة لممارسة حق مراقبة أجهزة الحكومة وتوجيهها لصالح الشعب، وحق محاسبة المسئولين وذلك بواسطة لجان منتخبة على مستوى القرية أو المدينة أو المحافظة أو الجمهورية.

ـ محاربة الاستغلال بجميع صوره، ومحاربة البيروقراطية التي تعرقل حصول المواطنين على فرصهم المتكافئة في العمل أو في الخدمة أو أي حق من الحقوق.

التعرف على حاجات ومشكلات جماهير الشعب والعمل على حلها بالتعاون مع جميع المؤسسات والمنظمات المحلية، وعرض ما يتعذر حله على منظمات الاتحاد الاشتراكي العليا والدفاع عنها.

ولكن هذه الوظيفة الرقابية للاتحد الاشتراكي العربي لم تكن فعالة (وهذه أقل ما يمكن قوله في هذا الخصوص) لأن هذا التنظيم السياسي الوحيد لم يكن يمثل مختلف اتجاهات وتيارات الرأي العام، بالإضافة إلى أنه كان من صنع الهيئة الحاكمة وبالتالي كان مجرد أداة تستخدمها كما تشاء.

ومع أخذ النظام السياسي المصري بنظام التعددية الحزبية (إذ يوجد على الساحة السياسية في يومنا هذا ستة أحزاب سياسية) يمكن لهذه التنظيمات أن تلعب دوراً إيجابياً وفعالاً في الرقابة على أداء وأنشطة الجهاز الحكومي. وهذا هو

الملاحظ الآن من المناقشات التي تدور في مجلس الشعب بين أعضاء الحزب الحاكم وأعضاء الأحزاب المعارضة وأيضاً من الصحف والمجلات التي تعكر وجهات نظر أحزاب المعارضة المختلفة. وستزداد مع هذا الاتجاه الجديد في الدولة نحو الديموقراطية، القدرة الرقابية للأحزاب السياسية في مصر على الإدارة العامة.

- رقابة وسائل الإعلام:

مما لا شك فيه أن وسائل الإعلام، وعلى الأخص الصحافة، تلعب دوراً بارزاً وهاماً في تكوين الرأي العام وتحديد اتجاهاته وتوجيه النقد إلى السلطات العامة وتصرفاتها وإرشادها إلى طرق الإصلاح التي تتطلبها المصلحة العامة. وهذا هو الشاهد الآن في مصر، بالذات من قبل الصحف والمجلات التي تصدر عن أحزاب المعارضة.

وقد اهتم المشرع الدستوري في مصر بدور الصحافة في هذا الصدد إلى حد تعديل الدستور الحالي (دستور ١٩٧١) وإضافة بعض الأحكام المستحدثة في باب جديد أضيف إلى الدستور بموجب قرار مجلس الشعب بتعديل الدستور بجلسته المنعقدة في ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠، وموافقة الشعب على ذلك، حيث تعلق الفصل الثاني من هذا الباب بسلطة الصحافة، إذ نصت المادة ٢٠٦ منه على أن الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس الصحافة رسالتها على الوجه المبين في الدستور والقانون، كما نصت المادة ٢٠٧ على أن «تمارس الصحافة رسالتها بحرية وفي استقلال في خدمة المجتمع بمختلف وسائل التعبير تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام وإسهاماً في تكوينه وتوجيهه، في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وذلك كله طبقاً للدستور والقانون» وتقضي المادة ٢٠٨ بأن «حرية الصحافة مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور وذلك كله وفقاً للدستور والقانون».

ـ رقابة المنظمات الشعبية:

تلعب المنظمات الشعبية (جماعات الضغط أو المصالح) مثل نقابات العمال واتحاداتهم ونقابات المهن الحرة واتحدات المزارعين أو المنتخبين أو اتحادات أصحاب الأعمال أو حتى الاتحادات الرياضية والهيئات الدينية والفنية دوراً مؤثراً في الإدارة العامة وفي توجيه قراراتها نحو خدمة مصالحها.

ومن أهم هذه المنظمات الشعبية التي تمارس دوراً رقابياً فعالاً على أداء الإدارة العامة في مصر، المجالس الشعبية المحلية. فقد أنشأ قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ هذه المجالس التي تنتخب بطريق الاقتراع العام المباشر على كل مستويات الإدارة المحلية في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، لكي تباشر عدة مهام محددة، من أهمها رقابة الجهاز التنفيذي في الوحدات المحلية.

ولما كان أهم هذه المجالس من حيث النطاق ـ هو مجلس المحافظة ـ فإننا سنذكر فيما يلي أهم وسائل الرقابة التي يستخدمها هذا المجلس:

ـ يقوم المجلس بالرقابة على شتى المرافق التي تدخل ضمن اختصاص المحافظة لتتأكد من سيرها بانتظام واضطراد.

ـ يقر المجلس ويتابع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المحافظة ويتولى المجلس إقرار ومتابعة تنفيذ مشروع الموازنة السنوية للمحافظة وأيضاً مشروع الحساب الختامي لها.

ـ يشترط موافقة المجلس على المشروعات العمرانية العامة، وعلى إنشاء المرافق والمشروعات الإنتاجية المتعلقة بالأمن الغذائي.

ـ وأعطى القانون المجلس حق مساءلة المحافظ ورؤساء الهيئات والمصالح العامة بالمحافظة عن طريق توجيه أسئلة في الشئون الداخلة في اختصاصاتهم. ويجوز للأعضاء كذلك أن يتقدموا بطلبات إحاطة للمحافظ أو لأحد رؤساء المصالح أو الهيئات في نطاق المحافظة حول أمور لها أهمية عامة عاجلة.

- رقابة الجمهور:

يمارس أفراد الشعب رقابة على أجهزة الإدارة العامة بصورة مباشرة من خلال ممارستهم لحقوقهم السياسية كحق الانتخاب عند قيامهم بانتخاب النواب التابعين للأحزاب المختلفة وعن طريق انتخابهم لرئيس الجمهورية وأيضاً عن طريق الاستفتاءات الشعبية. وبصورة غير مباشرة عن طريق ما يقدموه من شكاوى ووقائع ومعلومات لأجهزة الرقابة الرسمية على منظمات الجهاز الحكومي أو لأعضاء المجلس النيابي أو للأجهزة السياسية (الأحزاب) أو لأجهزة الرأي العام أو المنظمات الحكومية ذاتها.

هذه الوسائل الرقابية المختلفة مكفولة من قبل الدستور والقانون وبالتالي متاحة لأفراد الشعب المصري. ولكن قوة وفعالية هذه الرقابة الجماهيرية من قبل أفراد الشعب رهينة بمستوى الثقافة والتعليم الذي يتمتع به الجمهور وكذلك درجة الوعي والنضج والكمال للشعب ذاته. ولا شك أن انتشار الأمية الأبجدية والأميات الثقافية والسياسية وعدم وعي قطاعات عريضة من الشعب المصري لممارسة حقوقهم السياسية والقانونية، وعدم اكتمال النضج السياسي وتمرس الحياة السياسية، تضعف بلا شك من تأثير الدور الرقابي لجمهور الشعب على المنظمات والأجهزة الحكومية.

ثانياً: الرقابة الداخلية:

يقصد بالرقابة الداخلية الرقابة الإدارية الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة العامة بمراقبة نفسها بنفسها بطريقة تلقائية، فهي نوع من الضبط أو الانضباط الذاتي أو أيضاً نوع من النقد الذاتي. فالإدارة تصحح أخطاءها بنفسها دون رقابة سياسية (تشريعية كانت أم شعبية) أو قضائية.

وتنقسم هذه الرقابة الذاتية إلى نوعين: فهناك الرقابة الذاتية اللامركزية. أي التي تتم داخل المنظمة الإدارية أو داخل كل إدارة على حدة (داخل كل

وزارة أو مصلحة أو هيئة حكومية)، وهناك الرقابة الذاتية المركزية، أي تلك الرقابة التي يمارسها جهاز رقابي مركزي على مجموع الإدارات الحكومية، بمعنى رقابة الأجهزة الإدارية المركزية في الدولة التابعة عضوياً للجهاز الإداري العام (السلطة التنفيذية) على كافة المنظمات الإدارية فهذه أيضاً تعتبر رقابة داخلية بما أن الذي يمارسها هو جهاز إداري تابع للسلطة التنفيذية.

وسنركز في دراستنا للرقابة الداخلية في مصر على تلك الرقابة التي تمارسها أجهزة الرقابة المركزية على مختلف منظمات أو أجهزة ووحدات الإدارة العامة. وتركيزنا على هذه الأجهزة المركزية التي تستعين بها السلطة التنفيذية في مصر في الرقابة على نفسها، لا يعني مطلقاً أن الإدارة العامة تعتمد على هذه الأجهزة اعتماداً كلياً في عملية الرقابة، إذ إن الرقابة اللامركزية التي تمارس من داخل الوحدات الإدارية ذاتها وبالذات تلك التي يمارسها الرؤساء الإداريين على مرؤوسيهم بنفسهم على كافة المستويات الإدارية بوسائل متعددة مثل التفتيش والمراجعة والاعتماد والرفض، لا يمكن أن تحل هذه الأجهزة المركزية محلها أو تكون بديل لها، وبالذات رقابة الرؤساء أنفسهم. وفي هذا الصدد، يعتبر ضعف رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه بصفة عامة من أهم أسباب تخلف الإدارة المصرية. ويرجع ذلك أما إلى سوء تكوين متولي الرقابة من الناحية المهنية الفنية، أو إلى إهماله أو تقاعسه عن أداء وظيفته رغم أهميتها الكبيرة، أو إلى انحرافه خلقياً عن الطريق الرشيد وارتكابه للجرائم الإدارية بدلاً من تقديم مقترفيها. (الحلو، علم الإدارة العامة، ص ٢٣٤).

والرقابة الداخلية بنوعيها (المركزية واللامركزية) تهدف إلى التحقق من قيام المنظمات الإدارية بأداء المهام والخدمات أو المرافق العامة بطريقة فعالة، وفي إطار قواعد المشروعية أي القواعد القانونية الملزمة. أي أنها في نفس الوقت رقابة مشروعية أي ـ قانونية (رقابة مشروعية الأعمال الإدارية من النواحي المالية. والمحاسبية والإجرائية) ورقابة ملائمة (أي رقابة فنية اقتصادية على فعالية الأداء وعلى تكاليف أو نفقات هذا الأداء).

وفيما يلي عرض موجز لأهم الأجهزة الرقابية الإدارية المركزية في مصر:

- الجهاز المركزي للمحاسبات:

نظم اختصاصاته الرقابية القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤. وقد حددت المادة الأولى من هذا القانون دور الجهاز المركزي للمحاسبات بقولها أن الجهاز «يهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها الإنتاجية في مجال الخدمات والأعمال».

ولقد حدد القانون المذكور الاختصاصات التي يضطلع بها الجهاز المركزي للمحاسبات في سبيل تيسير مباشرته لأعمال الرقابة المالية والمحاسبة وأعمال رقابة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية.

ويقوم الجهاز بإعداد ملاحظاته عن مراجعة الحسابات والسجلات المقررة ونتائج الأعمال وتكلفة الأداء ومعداته وذلك بالنسبة لكافة الأجهزة الإدارية في الدولة، ويبلغها دورياً إلى الوزراء ومجالس إدارة الهيئات العامة وشركات القطاع العام كل فيما يخصه.

وعليه أن يضع تقارير دورية ربع سنوية عن نتائج رقابته، ترفع إلى رئيس الجمهورية في خلال شهرين من انتهاء فترة كل تقرير.

كذلك نصت المادة ١١٨ من دستور ١٩٧١، على وجوب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات على مجلس الشعب، وللمجلس أن يطلب أية بيانات أو تقارير أخرى من الجهاز.

- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

ولقد أنشيء هذا الجهاز المركزي بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين وهو بالتالي يعتبر جهاز التنظيم والخدمة المدنية في مصر. وقد سبق أن تعرضنا لهذا الجهاز عند الكلام عن المصالح التنسيقية في الجهاز الحكومي المصري، وعن اختصاصاته الأساسية بالذات في نطاق شئون الوظيفة العامة وأيضاً في نطاق عمليات إعادة التنظيم أو الإصلاح الإداري بوجه عام.

وهـذا الجهاز بـالإضافـة للاختصـاصات السـابقة، يلعب دور رقـابي على الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة عن طريق التأكيد من قيامها بتحقيق مهـامها في ميـادين الإنتاج والخـدمات ويتضـح الدور الـرقـابي لهـذا الجهـاز من النقـاط التالية:

ـ الإشراف عـلى تنفيذ القـوانين واللوائـح الخـاصـة بـالعـاملين وإصـدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها.

ـ وضـع الأنماط التنـظيميـة ومعـدلات الأداء المنـاسبـة في أجهـزة الإدارة المختلفة ونشر هذه المعدلات للاسترشاد بها.

ـ معاونه إدارات شئون العاملين ووحـدات التنظيم والتـدريب، وتدريب العاملين بها والتفتيش الفني على أعمالها وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات.

ـ وضع النظم الخاصة بـالتفتيش والمتابعـة للتأكـد من سلامـة وكفاءة أداء العاملين.

وإلى جـانب تلك الاختصاصـات العامـة ذات الطابـع الرقـابي، يتضمن التنظيم الداخلي للجهاز إدارات عامة متخصصـة في موضـوعات متصلة مبـاشرة بـالرقـابة الإداريـة وتتمثل تلك الإدارات في: الإدارة العـامـة لمعـدلات الأداء، الإدارة العامة للتفتيش، الإدارة العامة لمتابعة كفاءة الأداء في القطاع الحكـومي، الإدارة العامة لمتـابعة كفـاءة الأداء في قطاع الهيئـات والمؤسسات (ويشمـل ذلك القطاع العام).

ـ وزارة المالية (الخزانة):

وتمارس هذه الوزارة رقابتها عن طريق:

ـ مـديري ورؤسـاء الحساب ووكـلائهم بالأجهـزة المختلفة وهم تـابعـون لـوزارة الماليـة وهؤلاء يقومـون بالـرقابـة قبل الصرف، في حـدود مـا تقضي بـه القواعد المالية المختلفة.

ـ المراقبين الماليين بالوزارات المختلفة وهم يقومون بالآتي: يشتركون في إعداد الميزانية، يدرسون حالة المصروفات في الجهات التي يمثلون وزارة المالية فيها كل ثلاثة أشهر، يراقبون أرصدة حسابات العهد والأمانات ويوافون وزارة الخزانة بتقارير عنها، يرسلون مفتشيهم للتفتيش على الأعمال الحسابية والمخازن بالجهات.

ـ المفتشين التابعين للإدارة العامة لحسابات الحكومة ومشترياتها ومخازنها.

ـ وكالة الوزارة لشئون الميزانية التي تراقب تنفيذ الميزانية عن طريق الكشوف التي ترسل إليها من الجهات والحسابات الختامية.

ـ البنك المركزي المصري:

من بين وظائف البنك المركزي الاحتفاظ بحسابات الحكومة بقطاعيها وأرصدتها، ويمسك البنك لكل جهة عدة دفاتر، واحد منها لكل من المصروفات العادية والاستشارية والإيرادات والعهد والأمانات والودائع... إلخ. والغرض من فتح هذه الحسابات أصلاً فرض الرقابة على كل قطاع من قطاعات النشاط التي تتمثل في هذه الحسابات في كل من تلك الجهات وإلى جانب ذلك فإن للبنك المركزي رقابة فعالة على السياسة الائتمانية في الدولة.

ـ النيابة الإدارية:

استحدث نظام النيابة الإدارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ ثم صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والقوانين المعدلة له بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية. وتتولى النيابة الإدارية بموجب نصوص هذا القانون إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات الإدارية والمالية، وفحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية، وإجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تتكشف وفيما يحال إليها من الجهات المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.

- وزارة التخطيط:

باعتبارها الجهاز المركزي للتخطيط في مصر، وتتولى متابعة تنفيذ الخطة وقد ألزم القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ (كما وضحنا عند التعرض للتخطيط في مصر) الوزارات والهيئات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية بأن تقدم إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة أشهر، وأيضاً كل سنة متضمناً سير العمل في تنفيذ الخطة ومدى التقدم في تحقيقها والغرض من ذلك التعرف على المشاكل والصعوبات التي تعترض التنفيذ، والعمل على حلها.

* * *

المراجع باللغة العربية

- د. إبراهيم شيحا، الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.

- د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، الطبعة الأولى، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

- د. أحمد صقر عاشور، قياس عدالة الأجور في مصر، كلية التجارة ـ جامعة الإسكندرية، بحث غير منشور، ١٩٨٥.

- د. أحمد صقر عاشور، العمليات البيئية للرضا عن العمل، كلية التجارة ـ جامعة الإسكندرية، بحث غير منشور، ١٩٨٥.

- د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، العملية الإدارية في الجهاز الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر.

- د. أحمد رشيد، إدارة الأفراد في الحكومة والقطاع العام، دار المعارف بمصر، ١٩٧٥.

- أحمد عبد القادر الجمال، دراسات في الإدارة العامة، الدار القاهرة، نشرب الكتاب، ١٩٥٦.

- إدارة بحوث العمالة، اتجاهات التغير في العمالة الفنية والماهرة بالنشاط الصناعي، الإسكندرية، مديرية القوى العاملة، ١٩٨٦.

- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الدليل الإداري، ١٩٨٨، جامعة الإسكندرية، وزارة الصناعة، ملخص مناقشات لجنة تطوير الأداء لشركات القطاع العام الصناعية، الإسكندرية، ١٩٨٨.

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، إحصائية القوى العاملة، ١٩٨٥.

- د. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ٣٣٩.

- د. حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة المقارنة، أساليب البحث وتطبيقاتها، الجزء الأول، بغداد، مطبعة المعارف، ١٩٧٠، ص ١٥.

- دوايت والدو، دراسة الإدارة العامة، ترجمة الشريف عبود، القاهرة، دار الفكر العربي.

- د. رمضان أبو السعود، القانون المدني، الإسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٨٧.

- د. سليمان محمد الطحاوي، مبادىء علم الإدارة العامة، الطبعة الرابعة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٩.

- د. عبد الرحمن عيسوي، علم النفس والإنتاج، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة.

- عبد الغفور يونس، الإدارة العامة، الإسكندرية، المكتب العربي.

- عبد الغفار أحمد حنفي، الحوادث وأثرها على الكفاية الإنتاجية، رسالة

ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٦٨.

ـ د. عبد للفتاح حسن، مبادىء الإدارة العامة، القاهرة، دار النشر ١٩٧٢.

ـ د. عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٢.

ـ د. عبد المحسن جوده، معوقات أداء العاملين بمنافذ جمرك بور سعيد، المال والتجارة، ٢١٨، ١٩٨٧، ص ٤ ـ ٢٥.

ـ عبد الملك عودة، الإدارة العامة والسياسة، القاهرة، مكتبة الأنجلو، ١٩٦٣.

ـ د. علي الشرقاوي، تحليل الأنظمة الإدارية للجهاز الإداري، مجلة كلية التجارة، ١٩٨٩.

ـ د. علي الشرقاوي، التنظيم، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩١.

ـ د. فؤاد الشريف، البيروقراطية في مجتمعنا (المشكلة والحل)، الطليعة، ١٩٦٥، ص ١٠ ـ ١٥.

ـ القانون البحري، ١٨٩٣.

ـ مارشال أدوارد ديوك، جلاديز وجدن ديموك، لويس د. كوينج، الإدارة العامة، ترجمة ابراهيم علي البركي، القاهرة، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع، ١٩٦٧ ص: ٢٥.

ـ د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، ص ٦٦ ـ ٦٧.

ـ د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، بدون دار نشر، ١٩٩٠.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، الإسكندرية الدار المصرية الحديثة، ١٩٨١.

- د. محمد سعيد عبد الفتاح، د. محمد فريد الصحف، الإدارة العامة، المبادىء والتطبيق، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩١.

- د. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة الاسكندرية، المكتب المصري الحديث.

- د. محمد طه بدوي، مناهج البحث العلمي، إجراءاته ومستوياته، الإسكندرية، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، ١٩٧٩.

- د. محمد عادل حسن، إدارة الأفراد، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية، ١٩٧٨.

- د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادىء علم الإدارة، وروس للدكتوراه، ١٩٦٧.

- د. محمود سلامة عبد القادر، تبسيط العمل: تحليل العمليات ودراسة الحركة، المعهد القومي، المعهد القومي للإدارة العليا، ١٩٧٢.

- د. نجيب اسكندر، الشخصية البيروقراطية والتطبيق الاشتراكي، الطليعة، ١٩٦٥، ص ٢٢ - ٣٠.

- يوسف الغرباني، الأنظمة الجديدة للجمارك والدليل الجمركي للأمة العربية، الإسكندرية، هيئة البحوث والمراجع الجمركية، ١٩٧٨.

المراجع باللغة الأجنبية

- Austen Ranny, The Govering of Men, NewYork, Halt, Rinehart and Winston, 1966.

- Board of Trade, Simpler Export Documents, London, Board of Trade, 1955.

- Charles Debbasch, Sciences Administrative 1976.

- Claude S. George, Jr. The History of Management Thought., Enlgewood Cliffs, New Jersey, Prentice - Hall, Inc. 1972, p.

- D. S. Pugh, D. J. Hickson, C. R. Hinnings, and C. Turner, The Context of Organizational Structure, A. S. O. 13, 1968, pp. 65-105.

- E. M. Anderson, and G. T. Schwenning The Science of Production Organization, Newyork, John Wiley & Sons, Inc., 1968.

- E. N. Gladden, An Introduction to Public Administaration, London, Stapless Press, 1966.

- Ephraim Yughtman, and Stanley E. Seashore, A. System Resource Approech to Organizational Effectiveness, A. S. R. 32, 1967, pp. 891-240.

- F. A. Riggs, The Ecology of Public Administration, Bombay, Asia Publishing House, 1961, and F. A. Riggs, Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society, Boston, Hougton Mifflin, 1964, and F. A. Riggs Agravian and Industrial, in William J. Siffin, ed. Toward The Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Isd, Indiana University Press, 1957.
- F. J. Roethlisberger, and Dickson, Management and the Worker. Combridge, Mass. Harvard University Press, 1939.
- Fremont E - Kast, and James Rosenzwieg Organization and Management, A Systemm Approach, Second Edition, New York, Mac Graw - Hill Book Company, 1974. P. 4.
- Hans Gerth, and C. Wright Mills, Character and Social Structure, The Psychology of Social Institutions, London, Routledge and Kegan Paul Ltd., 1969.
- Harold F. Gortner, Administration in the Public Sector, Second Edition, New York, John Wiley and Sons, 1981.
- Harlod koontz, and others, Management, A System Approach to Managereal Functions, McGrow - Hill Pablishing Company.
- Harold Koontz, and Cyril O'Donnel, Principles of Management, Mc Grow-Hill Book Co., New york, 1968.
- Herbert H. Simon, The Behavioral Theory of the Firm, Cambridge, Mass., The Macmillan Company, 1970.
- Herbert Simon, Administrative Behavior, New york, The Macmillan Publishing Co., 1947.
- J. Denis Derbyslaire and David T. Patterson, An Intraductiuon to

Public Administration, London, Mc Gra-Hill Book Company (UK) Liimited, 1979.

- J. child, Organizational Structur, Environment and Performance The Role of Strategic choice, Sociology, 6, 1972, pp. 2-22.
- John Gaus, Reflections on Public Administration, Alabama, Univerdity of Alabama, 1948. p. 9.

a) W. Siffien, Toward the Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Indiana University Press, 1959.

b) Walter Sharp, Bureaucracy and Politics Egyptian Model.

c) M. Levy, Structure of Society, Princetion, Princeton University Press, 1952.

d) D. Lerner, The Passing of Transitional Society, Glencoe, Illinois, Free Press, 1958.

e) F. Sutton, Social Theory and Comparative Politics, Princeton, Princeton University Press, 1955.

- James L. Price, Organizational Effectiveness, An Inventory of Prepositions, Homewood, 111, Richard D. Irwin, 1968.
- J. M. Pennings, The Revelance of the Structure. Contingencey Model for Organizational Effectiveness, A. S. O. 1975, 20, pp. 393-410.
- Joan Woodward, Industrial Organizations, Theory and Practice, Oxford, Oxford University, Press, 1965.
- Leonard White, Introductin to the Study of Public Administration, New York, the Macmillan Publishing Company, 1957.
- Luther Gulick, and Lyndall Urwick, (ed). Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, New york, Columbia University, 1937.

- Mary Zey-Ferrell, Dimensions of Organizational, Santa Marica, Callfornia, Goodyear Publishing co., 1979, pp. 323-329.

- Max Gorth, and C. Wright Mills, Character and Social Structure, The Psychology of Social Institutions, London, Routhedge and Kegan Paul Ltd., 1969, P.

- M. Rosenthal and P. Yudin. A Dictionary of Physics, Moscow, Publishers, 1967.

- Max Weber, From Mx Weber, Essay in Sociology, H. M. Gerth and C. Wright Mills, trs, London, Kegan Paul, 1946. and Max Weber, Economic History, Frank H. Knight, trs, Glenocoe, III, Free Press, 1950, and Max Weber, The Protestant Ethic and the Spirit of Capitatism, Talcott Parsons, te, London, Allen and Urwin, 1930. and Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, Talcott Parsons, and A. M. Henderson, trs. NeYork, Oxford University Press, 1947.

- Randolf Babbit, Jr., Robert H. Breinhalt, Robert H. Doktor, and James P. Mc Naul, Organizational Behavior: Understanding and Prediction, Englewood cliffs N. J., Prentice - Hall, 1974, P P. 131 - 138.

- R. B. Duncan, Multiple Drcision-Making·Structures in Adapting to Environmental Uncertainty, The Impact on Organizational Effectiveness, Human Relations, 1973, 26, pp. 273-291.

- R. N. Osborn, and J.G. Hunt Environment and Organizational Effectiveness, A. S. O. 1974, 19, pp. 231-240.

- Stuart Mac Rae, and Douglas Pitt, Pablic Administration, London, Pitman Publishing Limited, 1980.

- William L. Morrow, Public Administration: Politics System, NewYork, Random House, 1975.

الفهرس

الجزء الأول

إهداء ٥
مقدمة ٧

الباب الأول
ماهية الإدارة العامة

الفصل الأول : التجمعات الإنسانية ١٣
ظاهرة التجمعات الإنسانية ١٥
دور الإدارة في توجيه التجمعات الإنسانية ١٨
دور النظم في تشكيل التجمعات الإنسانية ٢٣

الفصل الثاني : أهمية الإدارة العامة ٢٩
أهمية دراسة الإدارة العامة ٣١
تعريف الإدارة العامة ٣٥

الباب الثاني
طرق دراسة الإدارة العامة

الفصل الأول : علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى ٤٧

مقدمة ٤٩
الإدارة العامة وإدارة الأعمال ٥١
الإدارة العامة والقانون الإداري ٥٨
الإدارة العامة وعلم السياسة ٦١
الإدارة العامة وعلم الاقتصاد العام ٦٨
الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي ٧٠

الفصل الثاني : مداخل دراسة الإدارة العامة ٧٥
مقدمة ٧٧
المدخل القانوني ٧٨
المدخل الوظيفي ٨١
المدخل التنظيمي أو الهيكلي ٨٧
المدخل السلوكي ٨٩
المدخل البيئي ٩٣
مدخل الأنظمة ٩٧

الباب الثالث
نظريات الإدارة العامة

الفصل الأول : نظرية الدولة ١٠٧
مقدمة ١٠٩
التفسيرات غير العلمية ١٠٩
التفسيرات العلمية ١١٢
تفسير الدولة والحكومة والسلطة التنفيذية ١١٤
أصل نشأة سلطة الدولة والحكومة ١١٦

الفصل الثاني : نظرية البيروقراطية ١٢٥

البيروقراطية ١٢٧
خصائص التنظيم البيروقراطي ١٣١
تقييم النظرية البيروقراطية ١٣٤

الفصل الثالث : النظرية البيئية ١٣٩
مقدمة ١٤١
نموذج المجتمع الزراعي ١٤٢
نموذج المجتمع الصناعي ١٤٦
العلاقة بين النماذج ١٤٩
تقييم النظرية البيئية ١٥١

الفصل الرابع : نحو نموذج تحليلي جديد ١٥٧
مقدمة ١٥٩
النموذج التحليلي المبدئي ١٦٥
مجموعة المتغيرات البيئية والسياقية (المستقلة) ١٧٢
مجموعة المتغيرات التابعة ٢٠٢
النموذج التحليلي المقترح ٢١١
المعادلات الرياضية المستنبطة من النموذج ٢١٦

الباب الرابع
بيئة وسياق الإدارة العامة

الفصل الأول : البيئة السياسية ٢٣٥
مقدمة ٢٣٧
نوع الدولة ٢٣٧
نظام الحكم ٢٤٤
المشاركة السياسية ٢٤٦

الفصل الثاني : البيئة الاقتصادية ٢٥٧
مقدمة ٢٥٩
البناء الاقتصادي ٢٥٩
نوع النظام الاقتصادي ٢٦٤

الفصل الثالث : البيئة الاجتماعية ٢٧١
مقدمة ٢٧٣
الشخصية القومية ٢٧٣
البناء الاجتماعي ٢٧٩

الفصل الرابع : السياق ٢٨٥
معايير السلوك ٢٨٧
السياق الخارجي ٢٩٥
السياق الداخلي ٢٩٩

الجزء الثاني

مقدمة ٣١١

الفصل الأول : البيئة السياسية ٣١٣
الفصل الثاني : تنظيم الجهاز الحكومي ٣٦١
الفصل الثالث : التخطيط ٣٩٩
الفصل الرابع : الرقابة على أداء الإدارة العامة ٤٢٣
المراجع ٤٤٥



الدار الجامعية للطباعة والنشر

الادارة : بيروت - تجاه جامعة بيروت العربية - شارع عفيف الطيبي - بناية البعلبكي - الطابق الرا
تلفون: ٣١٦٣٦٦ - ص.ب: ٩٣٣٣ - فاكسيملي: ٣١٧١١٨ - برقيًا: ميمكاوي - تلكس: LE 23059 AWI

فرع الكويت : الكويت - شارع فهد السالم - عمارة البشام - الدور الأول - تلفون: ٢٤٣٥٦٧٧ / ٢٤٠٨٤
ص.ب: ٢٦٠٨ برقيًا: الطلبة فاكسيملي: ٢٤٢٦٠٦٩

فرع ج.م.ع : منشأة الكتب الجامعية - الاسكندرية - الابراهيمية - ١٠ شارع علي عباس الحلواني - الدور رقم ١ - ص.ب: ٢٨٩ - برقيًا - ميكاوي - تلفون: ٥٩٦١٢١ - فاكسيملي: ٢٠

